

# Agonía del federalismo

*Aspectos económicos en el proceso de  
sometimiento de la provincia de  
Buenos Aires al poder central  
(ca. 1881-1886)*

Doctorando

Javier F. García Basalo



Padrino de tesis

Dr. Abelardo Levaggi



Universidad del Salvador  
Facultad de Filosofía, Historia y Letras  
Doctorado en Historia  
2007



**Agonía del federalismo**  
*Aspectos económicos en el proceso de  
sometimiento de la provincia  
de Buenos Aires al poder central  
(ca. 1881-1886)*

## INDICE GENERAL

Cuadros, esquemas, gráficos y mapas .....	v
Abreviaturas y signos .....	ix
Introducción .....	1

## RAÍCES Y CONTEXTOS

I. Situación institucional de Buenos Aires en la Constitución Nacional reformada en 1860 .....	19
1. Constitución y papel moneda .....	19
2. Alcances del artículo 104 .....	25
3. La «doctrina Mitre» sobre el Pacto de Unión y el progresivo deterioro del consenso .....	27
II. Rocha y el '80 .....	34
1. En la cuestión electoral y la guerra .....	34
2. En la cuestión capital .....	39
3. En la sanción de las leyes-contrato de federalización .....	49
4. El plan La Plata .....	62
III. Relectura política de un lustro: 1881-1886 .....	65
1. El primer gabinete de Roca y la crisis ministerial de enero de 1882 .....	67
2. Evolución de las alianzas .....	88
3. El rochismo .....	99

## EL BANCO DE LA PROVINCIA Y LA QUIEBRA DEL FEDERALISMO BONAERENSE

*Aspectos de política monetaria y bancaria en el sometimiento de la  
provincia de Buenos Aires al gobierno central (ca. 1881-1886)*

I. Las leyes y el contrato de 1876 .....	133
1. Antecedentes .....	134
2. El año 1876 .....	137
3. El arreglo «atrozmente calumniado» .....	149
4. Del contrato de 1876 a la federalización de Buenos Aires .....	153
II. Metalismo y antimetalismo: entre la doctrina y la política .....	162
1. El ideal de la conversión metálica .....	162
2. Los antimetalistas del '80. Francisco Seeber .....	167
3. Amancio Alcorta .....	171
4. Los Lamas .....	175
5. Vicente F. López en la presidencia del Banco de la Provincia .....	180
III. Fracaso del arreglo Romero-Rocha .....	183
1. El repudio de las propuestas bancarias bonaerenses .....	183
2. El acuerdo Romero-Rocha .....	190
3. Innovación imperativa del contrato de 1876 .....	199
4. Oro a la par .....	205
5. La ley de monedas y otras controversias en torno a la federalización .....	208

<b>IV. El <i>affaire</i> de las sucursales del Banco Hipotecario</b>	<b>214</b>
1. La ampliación de la Carta Orgánica del Banco Hipotecario bonaerense	214
2. Las sucursales del Banco Hipotecario en las provincias	217
3. «Las provincias ante el derecho federal argentino»	223
4. «Una personalidad política siempre obligada a ceder»	227
<b>V. La nacionalización del Banco de la Provincia</b>	<b>230</b>
1. Conversión facultativa	230
2. La propuesta de nacionalización del Banco provincial	232
3. Sistemas bancarios	241
<b>VI. El Convenio de 1882</b>	<b>249</b>
1. El pago al Banco de la deuda nacional anterior a septiembre de 1876	249
2. La negociación del acuerdo	250
3. Aprobación legislativa	255
<b>VII. «Nacionalización» del Banco Nacional</b>	<b>259</b>
1. El Banco Nacional que recibe Roca	259
2. Reorganización del Banco Nacional: «nacionalización»	265
<b>VIII. Dieciocho meses de conversión metálica</b>	<b>278</b>
1. El regreso a la convertibilidad y su contexto jurídico	278
2. Los «asignados» del Banco Nacional	291
3. Pródromos de enero: cese y reapertura de los giros sobre Europa	298
<b>IX. Enero de 1885</b>	<b>318</b>
1. Las vísperas	318
2. Del 9 al 15 de Enero	320
3. El Banco «acostado»	325
4. De Plaza a Pacheco	330
<b>X. La ofensiva unitarizante de 1885/1886</b>	<b>337</b>
1. Pacheco: de la conversión forzosa al emisionismo	337
2. La intervención del PEN en el Banco de la Provincia	353
3. El Banco Hipotecario Nacional	357
<b>XI. Excursus. Después de Roca</b>	<b>378</b>
1. Un Banco de segundo orden: entre la sumisión y la crisis	378
2. La Corte Suprema y los privilegios del Banco	388

## EL FERROCARRIL DEL OESTE Y LA CRISIS BONAERENSE

*La pugna por el control de ferrocarriles y puertos en el sometimiento  
de la provincia de Buenos Aires al gobierno central (c.1881-1886)*

<b>I. Introducción. Los antecedentes del conflicto</b>	<b>395</b>
1. El Ferrocarril del Oeste y la «Gran Ciudad»	395
2. La temprana concepción del FCO como «enrejado»	397
3. Propiedad y financiamiento del Ferrocarril del Oeste	397
4. ¿Expropiar o vender ferrocarriles?	400
5. Réplicas al «enrejado» bonaerense	424
<b>II. El plan ferroviario de Rocha</b>	<b>445</b>
1. Las líneas consideradas en abril de 1881	445
2. El plan ferroviario aprobado (ley del 4 de julio de 1882)	447



3. La concesión Clark vuelve a trabar al Ferrocarril del Oeste .....	450
4. Los empalmes a «La Plata» (ley del 13 de julio de 1882).....	452
<b>III. La pugna por el control del corredor santafesino .....</b>	<b>455</b>
1. El Ferrocarril del Oeste toma la iniciativa.....	456
2. Primeras reacciones contra el plan ferroviario de Rocha .....	462
3. Otras iniciativas para dominar el corredor .....	465
4. ¿Rosario o Tortugas? .....	468
5. Jurisdicción nacional e inversión directa inglesa .....	471
<b>IV. La expropiación del Ferrocarril del Sud .....</b>	<b>475</b>
1. La expropiación del Sud en el plan Ringuet.....	475
2. Misión Napp .....	476
3. Misión Jorge .....	481
4. Misión Parish .....	486
<b>V. El Ferrocarril al Pacífico y el empalme Hacedo.....</b>	<b>492</b>
1. «Perjuicios para todos, ventajas para nadie» .....	492
2. Una concesión por decreto .....	493
<b>VI. La articulación del ferrocarril con los puertos .....</b>	<b>499</b>
1. Primer intento: el Riachuelo en Barracas al Norte.....	499
2. Segundo intento: Las Catalinas .....	500
3. Tercer intento: la Boca del Riachuelo, ribera Norte .....	505
4. Cuarto intento: la Boca del Riachuelo, ribera Sud .....	507
5. Quinto intento: el puerto de La Plata en la Ensenada .....	510
6. Sexto intento: la Estación Marítima del Riachuelo (Barracas al Sud).....	517
<b>VII. El Ferrocarril del Sud y el «plan La Plata» .....</b>	<b>524</b>
1. La traza Azul - Bahía Blanca .....	524
2. Los puertos del Ferrocarril del Sud: Bahía Blanca y el Riachuelo .....	527
<b>VIII. Agonías del «plan La Plata» .....</b>	<b>531</b>
1. La controversia por la línea Tandil - Juárez.....	531
2. El «Gran Central Buenos Aires» .....	534
<b>IX. Logros y límites del Ferrocarril del Oeste .....</b>	<b>546</b>
1. Construcciones y financiamiento. 1881-1884.....	546
2. Financiamiento del quinquenio 1884-1888 .....	552
3. Recursos y gastos después de 1884 .....	559
4. Políticas institucionales. 1886-1888 .....	564
5. La política de ingresos .....	567
<b>X. La crisis final del Ferrocarril del Oeste .....</b>	<b>574</b>
1. Proyecto del ingeniero Emilio Mitre y Vedia .....	574
2. La «nueva política ferroviaria» .....	577
3. Causas inmediatas de la venta del Ferrocarril del Oeste .....	586
<b>XI. Tres cuestiones disputadas .....</b>	<b>591</b>
1. La falta de un plan general: ¿error o límite del poder público?.....	591
2. La jurisdicción y la tarifa .....	606
3. Los empalmes .....	622
<b>XII. Deudas nacionales y colapso provincial .....</b>	<b>624</b>
1. Roca y las deudas nacionales a la provincia de Buenos Aires .....	627
2. ¿Agotamiento bonaerense? Las consecuencias del dolo nacional.....	634
3. Buenos Aires invicta. El fracaso de La Plata .....	642
<b>Conclusiones.....</b>	<b>653</b>

<b>Apéndices .....</b>	<b>665</b>
A. Ley Provincial del 23 de septiembre de 1876.....	666
B. Ley Nacional del 25 de septiembre de 1876 .....	666
C. Carta circular remitida por el gobernador Dardo Rocha a personalidades políticas del interior.....	667
D. Documentos relativos a la propuesta de nacionalización del Banco de la Provincia (1882) .....	669
E. Proyecto de Ezequiel N. Paz y otros sobre Bancos de emisión .....	676
F. Ley Nacional de Reorganización del Banco Nacional.....	678
G. Reducción de la moneda corriente a pesos fuertes y moneda nacional .....	679
H. Nota del Presidente del Directorio del Banco de la Provincia, Francisco Uriburu, al ministro de Hacienda, Vicente Villamayor, en vísperas de la convertibilidad.....	679
I. Situación del Banco de la Provincia y propuestas presentadas a Rocha por Enrique Nelson (junio/julio de 1884) .....	682
J. Los fondos nacionales para el pago del banco provincia y la crisis de Enero de 1885 .....	682
K. Revista mensual para el exterior de «La Nación». Selección (1884).....	686
L. Proyecto de decreto nacional preparado en la provincia de Buenos Aires y decreto nacional del 15 de enero de 1885 .....	688
M. Circulación del Banco de la Provincia de Buenos Aires al 10 de enero de 1885 y títulos y créditos del banco contra el gobierno nacional.....	690
N. Renuncia del Dr. Victorino de la Plaza a la cartera de Hacienda (marzo 1885) .....	691
Ñ. Proyecto de respuesta del Banco de la Provincia a la consulta del ministro Pacheco sobre aumento de circulante (20 de agosto de 1885) .....	692
O. Operación propuesta por Ezequiel Paz para la compra de títulos nacionales externos por parte del Banco de la Provincia en reemplazo del empréstito negociado por Carlos Pellegrini.....	693
P. Ley Nacional 1734 aprobando los decretos de curso forzoso .....	694
Q. Decreto reglamentario de la ley de inconvención .....	695
R. Carta confidencial del gobernador D'Amico al presidente Roca. 23 de abril de 1885.....	696
S. Convenio Ortiz-Pacheco (diciembre 1886) .....	698
<b>Fuentes .....</b>	<b>701</b>

## CUADROS, ESQUEMAS, GRÁFICOS Y MAPAS

### CUADROS

1. Origen y composición de la deuda nacional con el Banco de la Provincia de Buenos Aires .....	160
2. Títulos de deuda externa nacional. 1880-1884 .....	299
3. Propuestas de financiamiento del FCO 1867-1870 .....	entre pp. 402 y 403
4. Líneas estudiadas en el informe Ringuelet (abril de 1881) .....	446
5. Cálculo de recursos para un empréstito destinado al FCO y expropiación del FCS .....	476
6. Empréstito del Ferrocarril del Oeste. Ley 4.7.1882 .....	548
7. Empréstito ley 14 de noviembre de 1884.....	556
8. Estimación de los intereses pagados por el FCO sobre disponibilidades líquidas .....	557
9. Empréstito ley 28 de mayo de 1888.....	558

10. Servicio de la deuda externa del FCO.....	558
11. Proyectos y construcciones. FCO 1882-1888 .....	560
12. Gastos en construcciones del FCO (1885) .....	562
13. Extensión media explotada. FCO. 1886-1888 .....	564
14. Principales líneas involucradas en la definición de la «nueva política ferrocarrilera» .....	578
15. Concesiones ferroviarias bonaerenses. 1889 .....	603
16. Uso de ramales del FCO .....	625
17. Recursos para erigir la capital bonaerense .....	635
18. Recursos y gastos de la Provincia de Buenos Aires. 1884-1887 .....	636
19. Provincia de Buenos Aires. Recursos extraordinarios. 1884-1887 .....	637
20. Deuda pública provincial al 31 de marzo de 1887 .....	638
21. Producto líquido eventual de los fondos nacionales al 78.18% .....	638
22. Cálculo de disponibilidades líquidas transferidas por la Nación a la provincia .....	639

### ESQUEMAS

1. Proyecto Haedo. Distribución de tierras marginales a la línea del FCO .....	entre pp. 405 y 406
--	---------------------

### GRAFICOS

1. Cotización del oro .....	207
2. Dividendos del Banco Nacional .....	276
3. Emisión del Banco Nacional .....	294
4. Giros del Banco de la Provincia sobre Europa. 1883-1884 .....	317
5. Remesas del Banco de la Provincia sobre Europa. 1883-1884 .....	317
6. Cuenta Corriente del FCO .....	404
7. FF. CC. públicos/privados .....	414
8. FOCA. Ganancias por km de línea .....	424
9. Tonelaje de Registro. Puerto La Plata .....	620
10. Exportaciones por el puerto de La Plata .....	621
11. Origen del déficit total de la Provincia de Buenos Aires. 1884-1887 .....	636

### MAPAS

(los números indican las páginas entre las cuales se insertan)

1. Ideas-proyectos sobre el FCO durante el gobierno de Adolfo Alsina .....	399-400
2. El «entrajado»-las líneas en competencia .....	424-425
3. Proyectos discutidos en 1867-72 .....	426-427
4. Contexto de las leyes nacionales n. 583-584 .....	436-437
5. Concesión Clark .....	437-438
6. Competencia FCS-FCO .....	439-440
7. Ferrocarril a Campana. Concesión Matti .....	441-442
8. Concesión M. Billinghamurst & ca. ....	443-444



9. Campana-Rosario (1878).....	443-444
10. Líneas estudiadas en abril de 1881.....	446-447
11. Leyes provinciales de 4 y 13 de julio de 1882.....	448-449
12. Determinación del punto de arranque de la Concesión Clark (7.XI.1881).....	452-453
13. Conexión de La Plata con las vías férreas según Ortiz de Rozas.....	453-454
14. Solicitud Guillermo Rodríguez (1880-83).....	456-457
15. Alternativas de enlace FCO-FCCA.....	456-457
16. Solicitud Etchegaray (1882).....	465-466
17. FC Oeste Santafesino (1882).....	465-466
18. Solicitud Shaw (1882).....	467-468
19. FC Buenos Aires-Rosario (1883).....	467-468
20. Red ferroviaria ideal de Rocha (1881).....	493-494
21. Concesión otorgada por decreto del PEN el 22 de mayo de 1885.....	493-494
22. La Estación Marítima del FCO en el Riachuelo y sus accesos.....	519-520
23. El Ferrocarril del Sud y el plan La Plata.....	525-526
24. Propuesta Honoré & Bowen.....	535-536
25. Gran Central Buenos Aires (Honoré & Bowen).....	536-537
26. Propuesta Bernberg & ca.....	538-539
27. Proyecto Emilio Mitre y Vedia.....	575-576
28. Venta de la línea a Magdalena. R. A. Wilkinson & Ca.....	580-581
29. Concesión Jorge Gianolla.....	581-582
30. Concesión Olivier y Ca.....	581-582
31. Concesión Morra.....	581-582
32. Solicitud de líneas del FCS (1888) y concesión otorgada.....	583-584
33. Concesión de líneas al FCO.....	586-587
34. Acuerdo Parish - Neild (1893). Zonas de influencia FCO-FCS.....	589-590

## ABREVIATURAS Y SIGNOS

AGN	Archivo General de la Nación
AA	Fondo Doctor Amancio Alcorta
DR	Fondo y Colección Dardo Rocha
JR	Fondo General Julio Argentino Roca
Lamas	Fondo y Colección Andrés Lamas
López	Archivo y Colección de los López
MI	Ministerio del Interior
MI-SH	Ministerio del Interior- Series Históricas
VP	Fondo Victorino de la Plaza
AHPBA	Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires Dr. R. Levene
AMHBPBA	Archivo y Museo Histórico del Banco de la Provincia de Buenos Aires
DSCDBA	Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires
DSCDBN	Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación
DSSBA	Diario de Sesiones del Senado de la Provincia de Buenos Aires
DSSN	Diario de Sesiones del Senado Nacional
FC	Ferrocarril
FCBAR	Ferrocarril Buenos Aires - Rosario
FCBAE	Ferrocarril Buenos Aires y Ensenada
FCCA	Ferrocarril Central Argentino
FCO	Ferrocarril del Oeste
FCP	Ferrocarril al Pacífico
FCS	Ferrocarril del Sud
m\$c	pesos moneda corriente
m.	millón/millones
₧	pesos fuertes
\$n	pesos moneda nacional
\$oro	pesos oro
£	libras

## INTRODUCCIÓN

1. El presente trabajo estudia las relaciones entre la provincia de Buenos Aires y el Estado nacional en el período de máxima figuración de Dardo Rocha que se extiende desde su elevación al gobierno bonaerense en mayo de 1881 hasta que Nicolás Achával, su candidato en la renovación gubernamental de diciembre de 1886, resulta derrotado por otro que sostiene Roca. Ese lapso coincide, aproximadamente, con el de la primera presidencia del general tucumano (octubre de 1880-octubre de 1886) con la cual, más allá de la mera simultaneidad cronológica, aquél se vincula sustancialmente.

El marco general en el que se establecen esas relaciones surge de las leyes-contrato sancionadas por el Congreso Nacional y la Legislatura provincial en septiembre-noviembre de 1880, por las cuales y bajo ciertas condiciones, la provincia entrega el municipio de Buenos Aires —un espacio reducido, considerablemente menor que la actual ciudad federal<sup>1</sup>— para que sirva de capital de la república. La aplicación de esas leyes, instrumentada en primera instancia a través de una serie de acuerdos entre ambos gobiernos, difería la concreta realización de algunos puntos negociados. No es incorrecto afirmar que, en general, la provincia entregó de inmediato cuanto debía en cumplimiento de las leyes-contrato de 1880, mientras que la otra parte aplazó los pagos resarcitorios correspondientes supeditándolos a la verificación de tasaciones, rendiciones de cuentas, estudios de inversiones realizadas y otras eventualidades. En algunos casos, el incumplimiento se extenderá hasta convertir los pagos en poco más que anotaciones de cuenta destinadas a sostener la política de Bancos garantidos de Juárez Celman y luego a saldar teóricamente compromisos de la ya quebrada provincia. Aparte la cuestión de los pagos, otros puntos contenidos en los arreglos demandaron un tiempo considerable y suscitaron fricciones, por lo general resueltas en beneficio de la Nación. Así, los trámites para llevar a cabo la entrega de archivos judiciales o históricos, piezas de museo, etc., se extenderán por años; y en otro orden, la jurisdicción transitoria que ejercen los Juzgados y Tribunales provinciales en la nueva capital se prolongará hasta fines de 1881.

Este estudio de las relaciones entre provincia y Nación dentro del marco de las leyes de capitalización no atiende todas esas cuestiones. Centra la atención en unos pocos y fundamentales asuntos relacionados con dos artículos de la ley nacional de capitalización, sin perjuicio de la eventual mención de algunos otros. En ellos se legisla sobre Bancos y Montepío bonaerenses (art. 3º) y sobre ferrocarriles y telégrafos (art. 4º). Entre esas instituciones y empresas involucradas, se tratará de los dos Bancos provinciales y del Ferrocarril del Oeste. El Banco de la Pro-

---

<sup>1</sup> Poco más de 4 mil hectáreas; la regularización de los límites cedidos en 1887 permitió superar las 18 mil hectáreas. Desde entonces, entre las capitales de Europa sólo el condado de Londres sobrepasa a Buenos Aires, más extensa que París, Berlín o Viena (cf. ADRIÁN GORELIK, *La grilla y el parque. Espacio público y cultura urbana en Buenos Aires, 1887-1936*, Buenos Aires, 2004, 456 pp; p. 13).



vincia de Buenos Aires es, en cierta forma, la institución-madre de las dos restantes. El Banco Hipotecario surge como una sección suya, mientras que el Ferrocarril estatal nace de una decisión de los poderes públicos provinciales que asumen su control, recurriendo al financiamiento que pueden ofrecerle a través del Banco. Con su más larga trayectoria y el impacto de su presencia física, imponente e identificada con el ideal de progreso, el Ferrocarril logra rápidamente proyectar una imagen propia como institución provincial, que el Banco Hipotecario no alcanza sino más tarde, en menor grado y por poco tiempo.

La atención conferida al Banco de la Provincia y al Ferrocarril del Oeste se justifica por varias razones, dada la natural centralidad que ocupan en el entramado institucional del que forman parte:

a) El Banco y el Ferrocarril, desde sus respectivos orígenes, tendieron a simbolizar la singularidad y la pujanza bonaerense. Junto a los poderes constituidos del Estado, Banco y Ferrocarril fueron estructuras vertebrales de la organización provincial, conducidas por cuerpos colegiados cuyos miembros permanentemente se reclutaron entre las figuras principales de la política o fueron influyentes representantes de círculos económicos. En la carrera de los honores bonaerenses el ejercicio del poder ejecutivo y el cumplimiento de un mandato legislativo estuvieron asociado con frecuencia al desempeño del cargo de director del Banco de la Provincia o del Ferrocarril del Oeste, ya antes, ya después de alcanzar las cumbres más altas del poder.

b) Al iniciarse la década de los ochenta ambas instituciones, Banco y Ferrocarril, parecen destinadas a alcanzar una nueva fase de desarrollo, favorecidas por las circunstancias derivadas de la federalización, en lo que se refiere a la consolidación de la paz interior y el ingreso del país en un período de progresivo aumento de la producción y el comercio, actividades con las que estaban íntimamente relacionadas. Este parecer se encuentra en múltiples expresiones públicas de la época, y un análisis de las cifras referidas a su movimiento económico en 1881-84 sugiere, en principio, que es opinión acertada.

c) Tanto el Banco como el Ferrocarril, con funciones específicas y concurrentes y asociados a otros factores, forman parte de un concertado plan de gobierno que Rocha se propone cumplir en esos años. Ese plan de desarrollo provincial topará en su ejecución con las políticas nacionales, y de ese conflicto surge una parte sustancial de las relaciones que van a estudiarse entre provincia y Nación.

d) Por último, al final del ciclo, el Banco y el Ferrocarril se precipitan en la ruina casi al mismo tiempo. Muy razonablemente la institución-madre pierde primero sus frutos hasta caer ella misma junto con la propia provincia de la que había sido a la vez que un símbolo, su sostén real más firme.

2. Las relaciones entre la provincia de Buenos Aires y el gobierno nacional, o entre aquella y el resto de las provincias argentinas, han reclamado tradicionalmente la atención de los estudiosos, en especial en lo que se refiere al período comprendido entre la revolución de 1810

—con menor frecuencia desde la creación del virreinato del Río de la Plata o el descubrimiento— y la federalización de Buenos Aires. Aunque no siempre con la expresión «Buenos Aires» se alude también al territorio provincial luego separado de la ciudad del mismo nombre, algunos identifican con el término «porteño» esas dos realidades —ciudad y campaña— que otros juzgan conveniente separar. Es frecuente, además, que el estudio de este tema aparezca asociado al del federalismo argentino, sin duda concomitante, y, más recientemente, enfocado desde la perspectiva de la construcción y consolidación del Estado nacional.

Autores de diferente formación y época abordaron, con motivaciones, puntos de vista y penetración diversa, el estudio de esas materias, como es el caso de Alberdi<sup>2</sup>, Matienzo<sup>3</sup>, Rivarola<sup>4</sup>, Alvarez<sup>5</sup>, Zorraquín Becú<sup>6</sup>, Del Carril<sup>7</sup>, Tau Anzoátegui<sup>8</sup>, Scobie<sup>9</sup>, Grondona<sup>10</sup>, Luna<sup>11</sup>, Díaz<sup>12</sup>, Barba<sup>13</sup>, Oszlak<sup>14</sup>, Chiaramonte<sup>15</sup> o Rey Balmaceda<sup>16</sup>, entre otros.<sup>17</sup> Pero la relación entre la provincia de Buenos Aires y la Nación en los años inmediatamente posteriores a la federalización no ha merecido un tratamiento especial<sup>18</sup>, y son frecuentes las generalizaciones que

<sup>2</sup> Toda su actividad de publicista está en cierta forma consagrada a este problema. El primer análisis sistemático después de las Bases es la segunda parte de *Derecho público provincial*.

<sup>3</sup> JOSÉ N. MATIENZO, *El régimen republicano-federal* [1910], Buenos Aires, 1994, 314 pp.

<sup>4</sup> RODOLFO RIVAROLA, *Del régimen federativo al unitario*, incluido en la recopilación *Ensayos históricos*, Buenos Aires, 1941, 495 pp.

<sup>5</sup> JUAN ALVAREZ, *El problema de Buenos Aires en la República* [1918], incluido en la publicación conjunta *Las guerras civiles argentinas y El problema de Buenos Aires en la República*, Buenos Aires, 2001, 242 pp.

<sup>6</sup> RICARDO ZORRAQUÍN BECÚ, *El federalismo argentino*, Buenos Aires, 1953<sup>2</sup>, 197 pp.

<sup>7</sup> BONIFACIO DEL CARRIL, *Buenos Aires frente al país*, Buenos Aires, 1944, 350 pp.

<sup>8</sup> VÍCTOR TAU ANZOÁTEGUI, *Formación del Estado Federal Argentino (1820-1852). La intervención del gobierno de Buenos Aires en los asuntos nacionales*, Buenos Aires, 1965, 230 pp.

<sup>9</sup> JAMES R. SCOBIE, *La lucha por la consolidación de la nacionalidad argentina. 1852-1862*, Buenos Aires, 1964<sup>2</sup>, 429 pp.

<sup>10</sup> MARIANO GRONDONA, *Los dos poderes*, Buenos Aires, 1973, 294 pp., en especial la segunda parte, «El poder de Buenos Aires».

<sup>11</sup> FÉLIX LUNA, *Buenos Aires y el país*, Buenos Aires, 1988<sup>2</sup>, 227 pp.

<sup>12</sup> BENITO DÍAZ, *Rosas, Buenos Aires y la organización nacional*, Buenos Aires, 1975, 292 pp.

<sup>13</sup> En especial ENRIQUE M. BARBA, *Unitarismo, federalismo, rosismo*, Buenos Aires, 1982<sup>2</sup>, 110 pp.

<sup>14</sup> OSCAR OSZLAK, *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*, Buenos Aires, 1997<sup>2</sup>, 337 pp.

<sup>15</sup> JOSÉ CARLOS CHIARAMONTE, *Ciudades, provincias, estados: Orígenes de la Nación Argentina (1800-1846)*, Buenos Aires, 2007, 261 pp.

<sup>16</sup> RAÚL C. REY BALMACEDA, *Buenos Aires: una capital cuestionada*, Buenos Aires, 1982, 318 pp.

<sup>17</sup> En relación con el avance del poder central sobre las provincias en materias judiciales cf. ABELARDO LEVAGGI, *Judicatura y política. La justicia federal en las provincias argentinas (1863-1883)*, Buenos Aires, 1997, 652 pp.; HÉCTOR J. TANZI, «Historia ideológica de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (1862-1892)» en *Revista de Historia del Derecho "Ricardo Levene"*, n. 33, Buenos Aires, 1997, pp. 411-454.

<sup>18</sup> En opinión de Barba, la carencia de estudios sobre la política provincial posterior al '80, convierte a las décadas siguientes en «tiempos perdidos» para la historiografía; cf. FERNANDO E. BARBA, *Los tiempos perdidos. La política de Buenos Aires entre 1880 y la intervención federal de 1917*, La Plata, 2004, 194 pp.



describen la nueva etapa sin discriminar significativamente sus fases cuya caracterización se intentará aquí. Única excepción, según parece, son las páginas que dedica al tema María Teresa Terzaghi. Sin embargo, su estudio no sólo funde en un mismo asunto la relación entre Estados y estadistas, sino que limita la materia de la primera a unos pocos episodios inconexos y, en general, secundarios, que, precisamente, se explican exclusivamente a la luz de los vínculos personales.<sup>19</sup>

3. Un pacífico acuerdo asigna al año 1880 —como a 1810 o 1930— carácter fronterizo entre épocas. McGann, que inicia su trabajo fechando con precisión el mojón divisorio —«El 20 de septiembre de 1880, en el tranquilo pueblo de Belgrano, llegaban a su fin siete décadas agitadas de la historia argentina»—, evoca expresiones terminantes referidas a la «profunda brecha cronológica que separa la vieja y la nueva Argentina»: para Alberdi, renacimiento de la república y nacimiento de su estructura política; nuevo ciclo intelectual para Rojas; año de la muerte del gaucho para Martínez Estrada; término de la Argentina criolla para Romero.<sup>20</sup> La lista podría sin duda acrecentarse considerablemente. Aunque la cuestión resuelta ese año no sea uniformemente definida, el común denominador es que, sea cual fuere conforme al criterio de cada estudioso, ella se resuelve en 1880. Fueron, por otra parte, los contemporáneos de aquellos sucesos los primeros en señalar el giro histórico que se registraba, celebrando el comienzo de una época de progreso —idea por cierto difundida como propaganda por la prensa partidaria del nuevo presidente pero también fuertemente instalada en la conciencia de todos con independencia de esa prédica— o denunciando el peligroso poder que se reconcentraba con el triunfo del ejército. La importancia de esa fecha queda fuera de duda y aquí no será discutida.

Es muy frecuente, sin embargo, identificar la evidente derrota provincial de ese año con la última manifestación del federalismo bonaerense. El propio Alberdi, cuyos escritos de publicista ran honda huella dejaron en buena parte de la historiografía de la segunda mitad del siglo XX, anuncia en los hechos consumados el final de la situación que tenazmente combatió a lo largo de décadas. Luego son muchos los que ven esa fecha como ocasión última. Así J. V. González,

---

Sobre la década que aquí se considera, sin embargo, no registra nuevos aportes (cf. pp. 33-45).

<sup>19</sup> cf. MARÍA TERESA TERZAGHI, «Las relaciones entre el Gobierno Nacional y el de la Provincia de Buenos Aires (1881-1884)», en [ANDRÉS ALLENDE (comp.)], *Aspectos de la gestión cumplida por Dardo Rocha en el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (1881-1884)*, La Plata, Instituto de Historia Argentina Ricardo Levene, 1982 (multicopiado), pp. 171-132. Para un período posterior cf. RICHARD J. WALTER, *La provincia de Buenos Aires en la política Argentina. 1912-1943*, Buenos Aires, 1987, 302 pp; TOMÁS LUCIANI, «El gobierno de Buenos Aires y la Nación», en *Todo es Historia*, Nov. 1987, n° 245, pp. 6-36.

<sup>20</sup> cf. THOMAS MCGANN, *Argentina, Estados Unidos y el sistema interamericano. 1880-1914*, Buenos Aires, 1960, 485 pp; pp. 13 y 23. En oposición véanse las atinadas consideraciones en torno al año 1880 como mojón fronterizo de CARLOS A. FLORIA y CÉSAR A. GARCÍA BELSUNCE, *Historia política de la Argentina contemporánea. 1880-1983*, Buenos Aires-Madrid, 1988, 275 pp; pp. 11-12.

al evaluar la trayectoria patria en su primer siglo, explica que «los tradicionales sentimientos de la hegemonía de Buenos Aires» quedan derrotados en «las grandes jornadas definitivas de 1880».<sup>21</sup> Y Rivarola, en *Ciclo de ideas-fuerza en la historia argentina*<sup>22</sup>, cuando traza sus cortes treintenarios ubica en 1880-81 uno de ellos, por razones que en otro de sus estudios históricos explica con mayor detenimiento: la fecha señala el «Fin del localismo federalista porteño».<sup>23</sup> Idea muy conocida y reiterada en autores posteriores: 1880 es un corte que «marca nítidamente la inauguración de una fase histórica nacional» a consecuencia del triunfo militar que «liquida la última tentativa de Buenos Aires de mantener un predominio formal sobre el resto del país» (Florit)<sup>24</sup>; la «provincia de Buenos Aires [...] se presentaba por última vez, campeona de un federalismo defensivo» (Botana)<sup>25</sup>; «el enfrentamiento sería definitivo» (Luna)<sup>26</sup>; la «victoria había cerrado para siempre» el debate «sobre el ordenamiento interno del país», pues el «estado central acababa de obtener una victoria abrumadora».<sup>27</sup> Roca es presidente «tras doblegar la suprema resistencia armada de Buenos Aires, que veía así perdido el resto de su pasada supremacía entre las provincias argentinas» (H. Donghi).<sup>28</sup> Al iniciar su mandato «las minorías dominantes dieron por terminadas sus rencillas internas y aceptaron el plan que el presidente consignó en dos palabras: "Paz y administración". De acuerdo con él evitaron los conflictos políticos mediante prudentes arreglos y se dedicaron a promover la riqueza pública y privada» (Romero).<sup>29</sup> Se ponía «punto final al antagonismo entre la nación y la provincia» (Puiggrós).<sup>30</sup> «La derrota de Tejedor abatió la primacía de los gobernadores de Buenos Aires que desde entonces se subordinaron como los del interior al patronato presidencial» (Sánchez Sorondo)<sup>31</sup>. «Los combates de Barracas, Puente Alsina y los Corrales fueron los actos de violencia que

<sup>21</sup> JOAQUÍN V. GONZÁLEZ, *El juicio del siglo* [1910], Buenos Aires, 1979, 197 pp; p. 157.

<sup>22</sup> RODOLFO RIVAROLA, *Ciclo de ideas-fuerza en la historia argentina* incluido en la recopilación *Ensayos históricos*, Buenos Aires, 1941, 495 pp; pp. 427-457. Retoman la idea de ciclos GERMÁN BIDART CAMPOS, *Historia e ideología de la Constitución Argentina*, Buenos Aires, 1969 y TULLIO E. ORTIZ, *Los ciclos históricos argentinos*, Buenos Aires, 1977; ambos señalan el año 1880 como punto inicial de un ciclo.

<sup>23</sup> RIVAROLA, *Del régimen federativo...*, pp. 20, 74, 153, 173.

<sup>24</sup> CARLOS A. FLORIT, *El roquismo*, Buenos Aires, Hachette, 1979, 185 pp; p. 94.

<sup>25</sup> NATALIO R. BOTANA, *La tradición republicana. Alberdi, Sarmiento y las ideas políticas de su tiempo. Edición revisada y actualizada*, Buenos Aires, 1997, 532 pp; p. 417.

<sup>26</sup> LUNA, *Buenos Aires y...*, p. 161.

<sup>27</sup> TULLIO HALPERIN DONGHI, «Un nuevo clima de ideas» en GUSTAVO FERRARI y EZEQUIEL GALLO (comps.), *La Argentina del ochenta al centenario*, Buenos Aires, Sudamericana, 1980, 927 pp; pp. 13-24; p. 20.

<sup>28</sup> TULLIO HALPERIN DONGHI, *Una nación para el desierto argentino*, Buenos Aires, 1982, 151 pp; p. 138; en la versión argentina (reedición de una anterior en la Biblioteca Ayacucho de Venezuela) del estudio preliminar a *Proyecto y construcción de una nación (Argentina 1846-1880)*, Buenos Aires, 1995, p. 100.

<sup>29</sup> JOSÉ LUIS ROMERO, *Breve historia de la Argentina*, Buenos Aires, ed. 1978, 227 pp; pp. 123, 138.

<sup>30</sup> RODOLFO PUIGGRÓS, *Historia crítica de los partidos políticos argentinos*, Buenos Aires, 1956, 486 pp; p. 77.

<sup>31</sup> MARCELO SÁNCHEZ SORONDO, *La Argentina por dentro*, Buenos Aires, 1990<sup>3</sup>, p. 251.



culminarían con la subordinación de toda la provincia al poder político nacional»; «se resolvió el casi secular enfrentamiento entre Buenos Aires y el Interior» (Lobato)<sup>32</sup>. «Buenos Aires se subordinaba al poder político central» y los sucesos del ochenta «remataron el proceso de formación del Estado nacional» (Botana)<sup>33</sup>. «La consolidación definitiva sobrevino, precisamente, cuando el Estado consiguió "desporteñizarse", purificando en el fuego de las armas el estigma de una tutela ya inadmisible» (Oszlak)<sup>34</sup>.

La historiografía —las citas podrían multiplicarse— aporta, entonces, la imagen de un Estado bonaerense inmediatamente sumiso y colaboracionista con el ascendente roquismo. Algunos textos refieren con mayor pormenor el fortalecimiento del Estado nacional a expensas de las provincias. Gallo, Cornblit y O'Connell toman de Alberdi la idea de los dos gobiernos anteriores a 1880 —gobierno nacional de nombre (el federal) y gobierno nacional de hecho (el bonaerense)— viendo en la federalización de Buenos Aires y la derrota militar de aquel año el fin de aquella dicotomía. Aunque advierten que «el programa» de los hombres de la generación del 80 nunca fue enunciado, lo juzgan «uno de los [...] más coherentes que se llevaron a la práctica en el transcurso de nuestra historia», y distinguen en él «dos "momentos": político y económico». El primero (federalización, conquista del desierto y «serie de medidas institucionales que tendieron a transferir poder de las regiones a la Nación») queda concluido «con la ascensión del general Roca a la presidencia»<sup>35</sup>. Siguiendo a Ferns dan por terminadas las disputas entre Nación y provincia con la federalización: «este acuerdo, más o menos dictado a la provincia por la fuerza, terminó con el conflicto entre la provincia y la Nación [...] En adelante el Gobierno nacional fiscalizó los recursos financieros de toda la República»...<sup>36</sup> Es el fin del conflicto —junto a la conquista del desierto— lo que facilita la «tarea posterior» de «adecuar los restantes factores institucionales» mediante una «legislación destinada a proveer el gobierno central de todos los atributos inherentes a su soberanía».<sup>37</sup>

Esta labor legislativa es posterior al término del conflicto entre Nación y provincia, una tarea subsiguiente que aparece como corolario del '80, desprendido naturalmente y sin nuevas querellas. Este cuadro de inspiración alberdiana está presente en estudios posteriores. En otros

<sup>32</sup> MIRTA ZAIDA LOBATO, «Estado, gobierno y política en el régimen conservador», en MIRTA ZAIDA LOBATO (dir.), *El progreso, la modernización y sus límites (1880-1916)*, Buenos Aires, 2000, pp. 178-208; pp. 182, 184.

<sup>33</sup> NATALIO R. BOTANA, *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*, Buenos Aires, 1977, 349 pp; p. 35 y «Pensamiento y proyectos políticos (1880-1914)», en ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA, *Nueva Historia de la Nación Argentina*. Tomo V, Buenos Aires, 2000, pp. 47-75, p. 47.

<sup>34</sup> OSZLAK, *La formación...*, pp. 274-275.

<sup>35</sup> OSCAR E. CORNBLIT, EZEQUIEL GALLO, y ALFREDO A. O'CONNELL, «La generación del 80 y su proyecto. Antecedentes y consecuencias», en TORCUATO S. DI TELLA, GINO GERMANI, JORGE GRACIARENA et al., *Argentina, sociedad de masas*, Buenos Aires, 1971, pp. 18-58; pp. 36, 44.

<sup>36</sup> H. S. FERNS, *Gran Bretaña y la Argentina en el siglo XIX*, Buenos Aires, 1966, 523 pp; p. 392; citan el pasaje con mayor amplitud CORNBLIT, GALLO, y O'CONNELL, «La generación del 80...», pp. 45-46.

<sup>37</sup> CORNBLIT, GALLO, y O'CONNELL, «La generación del 80...», p. 46.

trabajos Ezequiel Gallo asocia la federalización y la supresión del poder militar de las provincias, y alude a la «serie de medidas» con que luego de la federalización se procura «consolidar y organizar el nuevo marco institucional», incluyendo entre ellas la organización municipal porteña, la ley de tribunales de la capital, la de territorios nacionales, el código civil de procedimientos y la ley de unificación monetaria, remarcando la «particular significación» de ésta última.<sup>38</sup> Junto con Natalio Botana, insiste especialmente en la importancia del tríptico federalización de Buenos Aires - supresión de ejércitos provinciales - unificación monetaria.<sup>39</sup> Subraya esta cuestión Cortés Conde: «Desde 1862 hasta 1880» —resume— «las facultades monetarias habían residido en las manos del gobierno de la provincia y sus Bancos. En 1880 la nueva coalición triunfante la colocó definitivamente en manos del gobierno nacional».<sup>40</sup> Tan decisivo es el momento y tan irrelevante lo que de inmediato sigue, que al trazarse «El origen de la banca en la Argentina en el siglo XIX» los años 1881-1886 pueden omitirse.<sup>41</sup>

Esta manera de apreciar la década de los años 80 proyecta su influencia, a su vez, sobre la siguiente. Alonso ve también en la primera «un período crucial en la historia argentina, que presenciara la consolidación de las instituciones»; a la federalización de Buenos Aires sigue «un marcado proceso de consolidación del Estado a través del cual se centralizó el poder en manos del gobierno nacional».<sup>42</sup> La «consolidación», una vez más, parece surgir de la potestad legislativa nacional que se limita a establecer el marco jurídico en el cual se despliegan luego, sin obstáculos, las decisiones ahora incontestadas del ejecutivo, y remite, nuevamente, al tríptico ya evocado: la federalización, el monopolio de la violencia por la supresión de las milicias provinciales y la ley de moneda (1881), a la que añade la ley de Bancos garantidos (1887), las políticas educativas y la organización de territorios nacionales y registro civil. Entre otras razones que explican la «transformación de la Argentina en la década de 1880» aparece una vez más la superación del «enfrentamiento entre la provincia de Buenos Aires y el gobierno nacional», que se juzga crucial para la aparición de la UCR.<sup>43</sup>

En resumen, la referencia a la legislación complementaria posterior a 1880 hace del episodio de la «consolidación y organización» un proceso que, sin embargo, no estaría ya marcado

<sup>38</sup> EZEQUIEL GALLO, «La gran expansión económica y la consolidación del régimen conservador liberal. 1875-1890», en EZEQUIEL GALLO y ROBERTO CORTÉS CONDE, *Argentina. La república conservadora*, Buenos Aires, 1972, 247 pp; pp. 41-42.

<sup>39</sup> NATALIO R. BOTANA y EZEQUIEL GALLO, *De la República posible a la República verdadera (1880-1910)*, Buenos Aires, 1997, 693 pp; p. 29.

<sup>40</sup> ROBERTO CORTÉS CONDE, *Dinero, deuda y crisis. Evolución fiscal y monetaria en la Argentina*, Buenos Aires, 257 pp. y apéndices s.p.; p. 167.

<sup>41</sup> cf. ROBERTO CORTÉS CONDE, *La economía argentina en el largo plazo. Ensayos de historia económica en los siglos XIX y XX*, Buenos Aires, 1997, 253 pp; cap. IV, «El origen de la banca en la Argentina en el siglo XIX».

<sup>42</sup> PAULA ALONSO, *Entre la revolución y las urnas. Los orígenes de la Unión Cívica Radical y la política argentina en los años noventa*, Buenos Aires, 2000, 346 pp.; pp. 29-30; v. tb. p. 34.

<sup>43</sup> ALONSO, *Entre la revolución...*, pp. 36-38.



por la lucha con Buenos Aires o, en todo caso, ésta no sería relevante, ni la fuerza bonaerense de tal entidad que pudiera considerarse un factor de influencia significativa en el curso de la evolución institucional.<sup>44</sup> Más aún, si los debates provinciales sobre la entrega de la ciudad de Buenos Aires ofrecen materia para el análisis de las ideas sobre federalismo y autonomías, según Botana y Gallo «la cuestión no volvió a agitarse luego de aquel año decisivo para la consolidación del poder presidencial»; rebrotará únicamente «en los primeros años de la década del noventa».<sup>45</sup> Una vez más desaparece entre 1881-1890 la tensión gobierno nacional - provincia de Buenos Aires.

4. La figura de Rocha no ha sido aún estudiada como sería deseable.<sup>46</sup> Falta incluso una biografía general de envergadura de este político cuya trayectoria vital ha quedado oscurecida tras la equívoca etiqueta de «colaborador de Roca» y fundador de La Plata. Incluso en estudios especializados se deslizan errores de hecho sobre su actuación pública, que no ha suscitado una detenida atención en el análisis de los sucesos en que tuvo tan decisiva participación. Isidoro J. Ruiz Moreno<sup>47</sup>, por ejemplo, estudiando *La federalización de Buenos Aires*, poco dice sobre el peculiar papel que le cupo en aquellas jornadas, y refiere luego que «tras un par de años de coexistencia —esta vez invertidos los términos— en que residieron los Poderes públicos de la República y de la Provincia en la ciudad de Buenos Aires, el nuevo Gobernador doctor Dardo Rocha comenzó sus tareas en La Plata<sup>48</sup>, nueva población levantada para que allí funcionara la administración bonaerense».<sup>49</sup>

<sup>44</sup> La evidencia documental en contrario suele integrarse a la interpretación recibida en términos de «chispas», o retornos extemporáneos de un pasado superado (cf. p. e. HEBE JUDITH BLASI, *Dardo Rocha. Un exponente de la generación de 1880*, Buenos Aires, 2004, 271 pp; JOSÉ ARCE, *Roca. 1843-1914. Su vida. Su obra*, Buenos Aires, 1960, 2 vol).

<sup>45</sup> BOTANA y GALLO, *De la República posible...*, p. 56. Botana (en «Pensamiento y proyectos...», cit.) dedica un apartado a «La consolidación del Estado Nacional: 1880-1889», en el que, más allá del debate Alem-Hernández en la legislatura de 1880, desaparece tanto la tensión entre provincia y Nación como los debates sobre federalismo que el autor ve reaparecer sólo en el siguiente período (1889-1902); v. tb. EZEQUIEL GALLO «La consolidación del Estado y la reforma política (1880-1914)», en ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA, *Nueva Historia de la Nación Argentina*. Tomo IV, Buenos Aires, 2000, pp. 511-541.

<sup>46</sup> Refleja esta realidad MANUEL URRIZA, *Dardo Rocha, fundador y parlamentario*, Buenos Aires, Círculo de legisladores de la Nación Argentina, 1999, 95 pp. Tampoco supera la estereotipada versión canónica el *Dardo Rocha* de la colección *Grandes protagonistas de la Historia Argentina* dirigida por Félix Luna (Buenos Aires, 2001, 152 pp). Avanzan sobre los anteriores dos recientes trabajos: BLASI, *Dardo Rocha...* cit., y JORGE TROISI, *Dardo Rocha. El último porteño*, La Plata, 2006, 129 pp.

<sup>47</sup> ISIDORO J. RUIZ MORENO, *La federalización de Buenos Aires. Debates y documentos*, Buenos Aires, 1980, 335 pp.

<sup>48</sup> Rocha no gobernó desde La Plata más que los últimos quince días de su mandato. La «coexistencia» de los poderes nacionales y provinciales bajo jurisdicción federal se extendió desde el 8 de diciembre de 1880 hasta el 15 de abril de 1884.

<sup>49</sup> La asignación de funciones puramente administrativas a La Plata supone ya una omisión en torno a

No se intentará aquí suplir aquella omisión. Sin embargo, precisar su participación en los sucesos del '80 y, sobre todo, atender a los propósitos fundamentales que intentó concretar durante su mandato gubernamental, reviste importancia primordial para el estudio de las relaciones entre la provincia y la Nación. Respecto del «plan La Plata», como acertadamente lo define De Paula, se cuenta con su trabajo *La Ciudad de La Plata, sus tierras y su arquitectura*<sup>50</sup>, amplio análisis del emprendimiento; excluye, sin embargo, en razón de su tema, el estudio desde una perspectiva político-institucional y, en relación con ella, de la geopolítica implicada en el sistema ferroviario-portuario que servía de base al proyecto. Musmano<sup>51</sup>, por su parte, ve condensados los fines que persigue la provincia en la expresión que Rocha emplea para referirse a la futura capital bonaerense («la nueva Buenos Aires»). «Los legisladores bonaerenses de 1882» —dice— «intentaron dotar a la provincia de un centro floreciente sin tutelaje directo de la Nación», e indica el papel reservado al puerto de la Ensenada («el mejor que tenga la República en muchos años», según expresión de Rocha). Observa también que los «grandes proyectos no se cumplieron». Sin embargo imputa la «quietud de las dársenas» a «la crisis de fin de siglo», y concluye aludiendo al «absolutismo de la "Reina del Plata", un colosal vecino difícil de soslayar, [que] nunca dejó de echar sombra al sueño de los bonaerenses derrotados», sin más explicaciones. En Rocha, Musmano ve un «decidido partidario» y «uno de los principales colaboradores de Roca», tanto como «un clásico exponente de la atarecada y versátil "generación del 80", fundadora de la Argentina positivista, progresista, proeuropea y liberal». A pesar del estudio de Allende<sup>52</sup> —y en parte tal vez por su causa en lo que se refiere al planteo amistad/enemistad— la relación entre Roca y Rocha se propone con frecuencia en términos únicamente subjetivos, creyéndose en una ruptura abrupta generalmente fechada en 1883 y, sobre todo, dado que ella sería meramente personal, la «obra» de ambos políticos suele presentarse como unida en la mancomunada tarea de construir el progreso argentino. Sobre la extensión de las líneas férreas, por ejemplo, Luna hace decir a su Roca: «las hicimos por cuenta de la Nación

---

su significado histórico. Así ocurre también en ALEJANDRO B. ROFMAN y LUIS A. ROMERO, *Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina*, Buenos Aires, 1972, 227 pp; p. 137.

<sup>50</sup> ALBERTO S. J. DE PAULA, *La Ciudad de La Plata, sus tierras y su arquitectura*, colaboración Lic. Gerardo M. Marti et al., Buenos Aires, 1987, 423 pp.

<sup>51</sup> ROBERTO C. MUSMANO, «Dardo Rocha y la fundación de La Plata», en *Todo es Historia*, Nov. 1975, n° 102, pp. 6-19. Sobre la fundación véase tb. ANTONINO SALVADORES, *Fundación de la Ciudad de la Plata*, introducción de...; Publicaciones del Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, 1932; — «La federalización de Buenos Aires y la fundación de La Plata», en Ricardo Levene (Dir.) *Historia de la Provincia de Buenos Aires y formación de sus pueblos*, vol. I. *Síntesis sobre la historia de la provincia de Buenos Aires (desde los orígenes hasta 1910)*, La Plata, Taller de Impresiones oficiales, 1940, pp. 469-484; y FERNANDO BARBA, *La Plata. Orígenes y fundación. La cuestión Capital de la República y la fundación de la Capital de la Provincia de Buenos Aires*, La Plata, 1995.

<sup>52</sup> ANDRÉS R. ALLENDE, «Julio A. Roca y Dardo Rocha. Una amistad y una enemistad históricas», en *Boletín de la Academia Nacional de la Historia*, Buenos Aires, 1971, n° 44, pp. 204-231.



y vimos con agrado que la provincia de Buenos Aires hacía lo propio en su territorio».<sup>53</sup>

Aunque por el objeto de su obra no dedique atención preferente ni sistemática al tema de las relaciones entre provincia y Nación, en el manual de *Historia económica de la Argentina* de Ricardo M. Ortiz se encuentran las más francas alusiones a un conjunto de asuntos que deberán considerarse: el fin reivindicador de la fundación de La Plata, la articulación de puerto y vías férreas, su fracaso, y la concurrencia de intereses que acercaron al poder central y las empresas ferroviarias particulares.<sup>54</sup>

Una última observación debe hacerse sobre el estado de los conocimientos respecto del desempeño y significación de la candidatura presidencial de Rocha en 1886. En los últimos lustros ha predominado la imagen construida a partir de las descalificadoras afirmaciones de Mitre en su «pastoral», las interesadas expresiones del oficialismo sobre la irrelevancia del rochismo y los escritos en que D'Amico procura defender su propia actuación en los hechos. Mariano de Vedia<sup>55</sup>, el mismo Luna con reiteración<sup>56</sup> y otros muchos sostienen ese parecer<sup>57</sup> no compartido en algunos estudios de base como los de Melo<sup>58</sup>, Rato de Sambucetti<sup>59</sup> o Vidaurreta<sup>60</sup>.

Tampoco esta cuestión podrá ocupar el centro de atención en este estudio en el que, sin embargo, y lamentando la falta de trabajos monográficos suficientes, será inexcusable la presentación de la trama propiamente política de esos años.

## 5. La crisis de la provincia de Buenos Aires ha sido tradicionalmente atribuida a los erro-

<sup>53</sup> FÉLIX LUNA, *Soy Roca*, Buenos Aires, 1989, 499 pp; pp. 211-212.

<sup>54</sup> RICARDO M. ORTIZ, *Historia económica de la Argentina*, Buenos Aires, 1978<sup>5</sup>, 715 pp; alusiones a estos temas en la Parte III, cap. VI, «Desenvolvimiento de los transportes».

<sup>55</sup> MARIANO DE VEDIA, *El general Roca y su época* [1928], Buenos Aires, ed. 1962, 280 pp. Es típico el reconocimiento de tres candidatos principales (Rocha, Irigoyen y Juárez) y la posterior omisión del primero en el resto del análisis (véanse pp. 96-102). En un trabajo posterior (*Roca en el escenario político*, Buenos Aires, Comisión Nacional Monumento al Teniente General Julio A. Roca, 1939; 209 pp) De Vedia puede escribir los capítulos dedicados al año '80 y a la primera presidencia de Roca sin necesidad de nombrar a Rocha hasta las últimas líneas, en las que enumera los candidatos a sucederlo.

<sup>56</sup> LUNA, *Soy Roca*, en p. 212 indica el conflicto de carácter personal y limitado a la cuestión electoral: «Hubo que hacerle [a Rocha] la vida imposible; no nos faltaron elementos en la provincia que se dedicaron a cortarle las alas y finalmente Rocha llegó exhausto al final de su mandato, sin parrido y sin opinión», con lo que da por concluida su influencia en 1884. También: «Rocha [en 1884] estaba políticamente terminado» (p. 221); y refiriéndose a las renunciaciones de los candidatos en 1886: «también lo hizo Rocha a quien no apoyaba nadie» (p. 224).

<sup>57</sup> La excepción parece ser JOAQUÍN DE VEDIA, «América. República Argentina», tomo XXIV de la *Historia del mundo en la edad moderna publicada por la Universidad de Cambridge con la colaboración...* Edición española... de D. Eduardo Ibarra y Rodríguez, Buenos Aires, 1913, 572 pp.

<sup>58</sup> CARLOS R. MELO, «La campaña presidencial de 1885-1886», incluido en *Los partidos políticos argentinos*, Córdoba, 1970, pp. 197-259.

<sup>59</sup> SUSANA IRENE RATO DE SAMBUCCETTI, «El fraude electoral en 1886», en *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, núm. FFyL-UBA, 1978, pp. 415-482.

<sup>60</sup> ALICIA VIDAURRETA, *Roca, el quebracho, el revés de la trama*, Buenos Aires, 1983, 246 pp.

res cometidos por sus autoridades en el manejo de los recursos públicos y los fondos de los Bancos bonaerenses. Esas fallas, en rigor, no habrían sido puramente técnicas, administrativas o de alta política económica, sino también consecuencia de un uso indebido de los caudales públicos o confiados a las instituciones financieras estatales, malversados o desaprensivamente empleados con fines electorales. Tal el parecer, destinado a sentar escuela, de Juan Balestra:

«Lo que en lo social pudo considerarse sólo un cambio, en lo gubernativo —el manejo de lo ajeno— se volvió corrupción. [...] El primer gran foco de la infección estalló en la provincia de Buenos Aires, donde la riqueza era mayor. Su Gobernador, el Dr. Dardo Rocha, hombre probo y con grandes servicios y calidades, pero más influido por la ambición que contenido por sus virtudes, dejó usar de los Bancos oficiales para su candidatura presidencial. La construcción de la nueva capital de la provincia —espectacular como pujanza— produjo con la natural conmoción económica de una capital que emerge en el desierto, un oleaje político-económico de tipo californiano. Los advencizos aventureros y cansados de ser honestos, de todos los rumbos, se precipitaron al festín. ¡La Plata durante varios años justificó su nombre! el Banco de la Provincia, que era un coloso mundial, y el Banco Hipotecario de la Provincia quedaron heridos en la entraña. Malgrado los esfuerzos de los gobernantes correctos posteriores, Máximo Paz y Julio Costa sólo concurrirían a los sucesos del 90 para aumentar el número de los heridos con el de los inválidos.»

Se presentan aquí dos cuestiones generalmente aceptadas por la historiografía posterior: una cierta singularidad, bonaerense y típica de esos años, en cuanto a corrupción. Tan exento estaría el gobierno nacional de esas prácticas que el «Presidente Roca trató de no dejar avanzar la infección: y para contrarrestarla, prohibió más que impuso —como era práctica decir entonces— la candidatura presidencial del Dr. Juárez Celman que hasta entonces había actuado principalmente en la atmósfera sencilla y honesta de las provincias». En apoyo de este parecer cita Balestra la comúnmente llamada "pastoral" de Mitre de 1885.<sup>61</sup> Más escéptico sobre el papel determinante que le cupo a la corrupción, Ferns, apoyándose en otros casos históricos, se inclina a ver en La Plata «una necesidad psicológica de comunidades jóvenes», injustificable desde el punto de vista económico. «Si tal ciudad producía algo que pudiera venderse, desde luego los gastos de la construcción se justificaban; pero no era ése el caso. La Plata era un rubro de gastos en el presupuesto y sin embargo su construcción se financió calculando una productividad creciente [...] fue un ejemplo del extraordinario derroche público».<sup>62</sup>

Antes que Balestra, Yofre asocia la ruina bonaerense con el propósito político empeñado en la fundación de La Plata, que el ex ministro de Roca identifica con la pretensión de permutar capitales con el Estado nacional una vez que Rocha accediera a la presidencia. La obra era, en sí misma, un elemento de campaña electoral y el propósito de nacionalizarla justificaría la hos-

<sup>61</sup> cf. JUAN BALESTRA, *El noventa. Una evolución política argentina*, 3ra. ed., Buenos Aires, 1959, pp. 48-52.

<sup>62</sup> FERNS, *Gran Bretaña y la Argentina...*, pp. 423-424. Es curioso que la crítica de Ferns no se dirige a Rocha, pues cree este autor que su fundación es parte «de la solución que dio Roca» al tema capital.

tilidad de Roca hacia el gobernador bonaerense:

«Eran en verdad fantásticas las obras que se hacían en La Plata, cuyos gastos de millones de pesos difícilmente podría sobrellevarlos el tesoro de la Provincia [...] Así se vio más tarde que no pudo sostener aquellos gastos, al extremo que tuvo que vender su gran Ferrocarril del Oeste [...] y transferir a la Nación su puerro, el haras de Santa Catalina, su Colegio Nacional [...] y lo que no era enajenable, como la Iglesia Metropolitana de San Ponciano, aún permanece en construcción, después de cuarenta años [...] En La Plata todo era en aquel tiempo febril, vertiginoso y fantástico, corrían los millones por caudalosos corrientes, como el oro de la California de 1848. Parecía necesario deslumbrar la imaginación del pueblo para caracterizar la candidatura de su fundador a la futura Presidencia. Todo esto acentuó aún más las sospechas que no escaparon por cierto al ojo penetrante y sagaz del general Roca, llamado a consolidar la reciente creación de la Capital [...] Aquellas sospechas [...] lo distanciaron del doctor Rocha. Tal sucedió en verdad.»<sup>63</sup>

Nada en la construcción de Yofre sugiere otra causa para la crisis provincial que no sea la inversión de cuantiosos caudales en obras improductivas.

Desde otros ángulos también ha merecido críticas la administración de Rocha. Así, en materia de política ferroviaria, Scalabrini Ortiz cree que los empréstitos destinados a la expansión de la red del Ferrocarril del Oeste contratados por la provincia durante su gestión, tenían en mira forzar un endeudamiento que posteriormente justificase su enajenación en favor de inversores ingleses.<sup>64</sup> Desde otra perspectiva, también López censura las políticas bonaerenses. Atribuye el traslado de la cabecera de la empresa a La Plata y el trazado de líneas hacia ella al «concepto hispánico de "capital"» y a «la no comprensión de la imposibilidad de tal proyecto», que «produjo un desajuste del cual aquél [el FCO] no se recuperó»,<sup>65</sup> y aunque censura el planteo de Scalabrini Ortiz, admite, en un marco más amplio, la relación entre endeudamiento y venta: «La continuación de la empresa en manos del Estado provincial se volvió inviable porque se había abusado del crédito, porque el fisco se hallaba en cesación de pagos, porque habían sido encaradas obras grandiosas (pensemos en la construcción de La Plata), que superaban la capacidad del Estado. Es cierto que también la administración provincial se había vuelto desordenada y había indicios de casos de corrupción, y que la construcción de las nuevas líneas había superado la capacidad de pago de la empresa ferroviaria.»<sup>66</sup> López retoma el planteo de Ricardo

<sup>63</sup> FELIPE YOFRE, *El Congreso de Belgrano. Año 1880* [1928], Buenos Aires, 1999, 171 pp; pp. 118-119. Williams recibe la influencia de esta opinión consagrada cuando visita la Argentina, recordando que «un banquero» —es razonable suponer que se refiere a Carlos Tornquist— «me describió a La Plata como el elefante blanco argentino» (cf. JOHN H. WILLIAMS, *El comercio internacional argentino y el papel moneda inconvertible. 1880-1900* [1920], Buenos Aires, [2004], 290 pp; p. 61, n. 18).

<sup>64</sup> RAÚL SCALABRINI ORTIZ, *Historia de los ferrocarriles argentinos*, Buenos Aires, 1983<sup>9</sup>, 399 pp; pp. 58-60.

<sup>65</sup> MARIO JUSTO LÓPEZ, *Historia de los ferrocarriles de la provincia de Buenos Aires, 1857-1886*, Buenos Aires, 1991, 281 pp; p. 67.

<sup>66</sup> LÓPEZ, *Historia... provincia...*, p. 75. Las discrepancias entre López y S. Ortiz y más exactamente el



M. Ortiz sobre la rivalidad entre jurisdicciones provincial y nacional en materia de ferrocarriles, estudiándolo sin embargo como asunto separado del desarrollo de las líneas férreas, su trazado, financiamiento u otros aspectos. También atribuye a ambos gobiernos el defecto de haber carecido siempre de planificación en materia ferroviaria.<sup>67</sup>

6. En conclusión, el estado de los conocimientos sobre la materia que va a estudiarse puede resumirse del siguiente modo. La federalización de Buenos Aires puso fin a los conflictos entre el Estado nacional y la provincia de aquel nombre. En los años inmediatamente posteriores el proceso legislativo que conforma progresivamente los atributos del poder central se desprende como corolario de los sucesos de 1880, como resultado de la afirmación de ese poder en aquellas jornadas, sin que nuevas fricciones condicionen esta labor parlamentaria ni contribuyan a determinar sus características. La capacidad de la provincia de Buenos Aires de influir decisivamente en el curso del proceso histórico concluyó en 1880, y durante la década crucial que siguió a aquel año fue apenas la más importante entre las provincias enteramente subordinadas a un poder central ya completamente «formado» y omnipotente. Dada esa subordinación, la cuestión de la vigencia del federalismo habría dejado de discutirse en esos años.

En este escenario, Rocha aparece compartiendo tareas con la figura rectora de Roca, del que lo separará únicamente su ambición presidencial. Ésta no pasó, en especial para la historiografía más reciente, de un anhelo inviable al que faltaban apoyos reales. Por último, en el balance de la década dedicado a explicar la crisis en que caen envueltas las instituciones bonaerenses, su primer lustro es visto como preparatorio de esa ruina, pues entonces se contrajeron compromisos externos que luego no pudieron cubrirse a causa de una equivocada política de inversión y también por el dispendio asociado a la corrupción. Esa crisis, además, se explica fundamentalmente como parte de un proceso más amplio que involucra a toda la república.

7. El presente trabajo cuestiona parcialmente —o más exactamente procura precisar— la atribución de significado que reciben el año 1880 y la primera presidencia del general Roca, a partir de la reconstrucción y ponderación de las tensiones que se registran en el período entre la provincia bonaerense y el Estado nacional. Esa reconstrucción, al tiempo que introduce una visión más matizada sobre la celeridad e influencia del proceso de sometimiento de la provincia de Buenos Aires al poder central, confirma por lo demás el núcleo de saberes transmitidos por la literatura especializada y en particular por autores que describen los rasgos del obrar político de la época.<sup>68</sup> Se trata aquí de indagar la consistencia de las relaciones entre la provincia de

---

propósito que inspiró los escritos del primero hacia la refutación de las tesis del segundo, están expuestas en la «Introducción» de MARIO JUSTO LÓPEZ, *Historia de los ferrocarriles nacionales (incluyendo los de Santa Fe, Entre Ríos y Córdoba) 1866-1886*, Buenos Aires, 1994, 439 pp.

<sup>67</sup> LÓPEZ, *Historia... provincia...*, p. 245.

<sup>68</sup> Algunos se han citado más arriba. Entre ellos sobresalen Gallo y Auza, cf. EZEQUIEL GALLO, «El



Buenos Aires y el Estado nacional luego de la sanción de las leyes-contrato de federalización, y considerar qué curso siguió la aplicación de esas leyes en los aspectos referidos a las condiciones o garantías bajo las cuales la provincia se desprendió de su histórica ciudad. La formulación afirmativa de estos interrogantes puede resumirse en una hipótesis desagregada en tres postulados:

1) Luego de la federalización de la ciudad de Buenos Aires la lucha entre el poder central y la provincia bonaerense no finaliza; ingresa en una nueva fase caracterizada por el recurso a otros escenarios de confrontación adecuados al momento, y por los sucesivos reveses que sufre la posición provincial al violarse las garantías establecidas no sólo en las leyes-contrato de 1880 sino también en la Constitución Nacional reformada de 1860.

2) Sin fuerzas para sostener su posición a consecuencia de la situación creada por la derrota militar de 1880, la provincia, sin embargo, conserva en esos años suficiente capacidad de acción como para tomar o compartir la iniciativa en materias sensibles (moneda, finanzas, trazado de vías férreas, construcciones portuarias), así como para forzar al gobierno nacional a actuar por reacción o en prevención de las políticas bonaerenses. De aquí se desprende que el curso del proceso histórico en esas cuestiones sigue siendo la resultante del enfrentamiento entre poder central y gobierno provincial. Más allá de la supremacía del primero, sus acciones son frecuentemente determinadas en función del sometimiento bonaerense, no concluido en 1880. Sin duda es éste un año decisivo, como lo es la labor legislativa subsiguiente que concentra progresivamente el poder en el Estado nacional. Pero su curso es menos lineal, está menos libre de peligros, y es en sí mismo más decisivo que lo usualmente admitido. Más aun, parece preferible reconocer en el escenario que surge de la crisis de 1890 los rasgos político-institucionales de aquel Estado cuya «consolidación definitiva» prematuramente se presupone ya fijada una década antes.

3) Sin perjuicio de los casos de corrupción, del empleo de dineros públicos o confiados a instituciones de crédito públicas para fines políticos que cubren un amplio espectro —desde la compra clandestina de armas hasta el crédito bancario otorgado por razones partidarias a un insolvente, pasando por la «movilización de electores» a jornal y las remuneraciones a la prensa—, o de mala o errónea administración, la crisis final de las instituciones económicas bonaerenses aparece estrechamente vinculada al resultado de aquel enfrentamiento entre provincia y Nación.

El estudio de las relaciones entre la provincia de Buenos Aires y el Estado nacional en el quinquenio 1881-1886 ofrece numerosos ejemplos de la supervivencia de una rivalidad que, si recurre a nuevas armas, no renuncia a la guerra antigua. Precisar esta subsistencia durante más de un lustro no tiene relevancia meramente formal. Por el contrario, se trata de advertir en el

---

roquismo», en *Todo es Historia*, n° 100, sept. 1975, pp. 11-30; y NÉSTOR TOMÁS AUZA, *Católicos y liberales en la generación del ochenta*, Buenos Aires, 1975, 617 pp.

curso de esos años, juzgados en opinión unánime decisivos en la historia argentina, la influencia que ella tuvo en su concreta configuración. Así, por ejemplo, reconocer la aparición de un Estado nacional con capacidad para imponer una política monetaria propia y excluyente en 1881, a raíz de la sanción de la ley de la materia, o en 1885-86, con la liquidación de la capacidad bonaerense para co-actuar en ese terreno, es más que una puntualización cronológica: el proceso que conduce desde la pretensión política expresada en el texto legal de 1881 hasta su verificación un lustro más tarde, revela que el resultado obtenido no se alcanza sin una lucha intermedia que contribuye decisivamente a determinar sus formas, alcances y características. La misma confrontación que condiciona y modifica el curso de la acción del poder central en materia monetaria se registra con idéntico efecto en las cuestiones bancarias y financieras y en la crucial política de comunicaciones —ferrocarriles y puertos— a lo largo de esos años. Resulta así que los actos que configuran factores relevantes de la política económica nacional durante esos decisivos años para la estructuración de la «Argentina moderna», no tienen como sujeto un «Estado nacional» omnipotente, absolutamente consolidado, libre por entero de la antigua influencia provincial. Ese Estado aparece sin duda preeminente, pero todavía entregado a la tarea de destruir las instituciones económicas bonaerenses cuya supervivencia juzga incompatible con el orden que se propone establecer. Más aun, ese Estado no sólo debe emplear al servicio de ese fin sus mejores recursos: también debe esterilizar los esfuerzos de aquel poder rival. Y desde que la lucha se verifica con instrumentos esencialmente económico-financieros, y éstos a su vez remiten a decisiones de terceros, ella podrá contribuir a explicar el ciclo que, iniciándose bajo tan halagüeños augurios en 1880, se cierra de manera tan decepcionante una década después, no sin dejar en herencia algunas características del sistema económico regional destinadas a gravitar por décadas. Entretanto, Bancos oficiales, políticas financieras, puertos, redes ferroviarias, han sido instrumentos de una lucha, si acaso menos cruenta que antaño, no por eso menos onerosa en términos de gasto y, sobre todo, de planeamiento estratégico.

8. La expresión «federalismo bonaerense», empleada más arriba y repetida en ocasiones a lo largo de estas páginas, alude a la política provincial que apela a las ideas del federalismo doctrinario en un país anisómero, y hace con ellas, a juicio de los restantes Estados, la defensa de su preponderancia. No tiene aquí más que un valor descriptivo; no se propone para identificar un cuerpo doctrinario rigurosamente definido ni un partido o facción militante, sino más bien una práctica política y discursiva. Su uso no pretende prejuzgar sobre la ortodoxia de esas ideas desde el punto de vista de la teoría constitucional, ni sobre la justicia o la conveniencia de las posiciones que con ellas se asumen o defienden —posiciones cuyos límites, por otra parte, sería difícil trazar con precisión fuera de cada circunstancia concreta. Se asume, sin embargo, que a partir de 1860, el texto constitucional reformado constituye el lugar común de argumentación más frecuente y eficazmente recurrido por los eventuales defensores de esa singularidad bonaerense que se piensa y legitima a sí misma como único contrapeso posible a un uni-

tarismo legal o de facto.

9. Buena parte de las fuentes empleadas para este estudio consiste en documentación édita de los poderes públicos tanto nacionales como bonaerenses: registros y recopilaciones de leyes y decretos, diarios de sesiones legislativas, memorias de diversos ministerios, reparticiones inferiores e instituciones públicas; libros y folletos oficiales. Tanto en los archivos de la provincia de Buenos Aires —Histórico «Ricardo Levene», de Geodesia, de la Escribanía Mayor de Gobierno, de Escribanos Públicos de la Provincia de Buenos Aires<sup>69</sup>— como en diversas series y colecciones del Archivo General de la Nación se hallaron otros materiales inéditos de carácter también oficial. Junto a ellos son fuente principal los papeles personales —correspondencia, memorándums, planos, informes reservados y otros escritos diversos— de Dardo Rocha, y también de Roca, Juárez Celman y de la Plaza, y materiales procedentes de otras colecciones del mismo Archivo. Para un importante número de asuntos vinculados directamente al Banco de la Provincia de Buenos Aires se ha recurrido al acervo del Museo y Archivo de esa institución. Ha sido útil, asimismo, un conjunto de folletos y libros de época, memorias, crónicas o evocaciones, compilaciones de obras y publicaciones en homenaje de protagonistas y testigos de los años estudiados, archivos personales éditos y publicaciones de instituciones o empresas privadas. Completa esta somera descripción la mención de revistas y periódicos, cuya consulta resultó naturalmente enriquecedora y no pocas veces fundamental.

10. La unidad del objeto de estudio de este trabajo —las relaciones entre la provincia de Buenos Aires y el Estado nacional durante el período señalado, entendidas en su realidad biface como agonías del federalismo bonaerense (esto es, lucha por el mantenimiento del «lugar constitucional» creado en 1860) y como sometimiento de esa misma provincia al poder central, podría parecer a primera vista desmentida por la estructura y la extensión del texto. Sin duda el tema es complejo, pero constituye una unidad sobre cuyos límites conviene ahora formular alguna precisión mediante la descripción de su contenido.

El trabajo se estructura en dos partes centrales precedidas de otra introductoria. Ésta —*Raíces y contextos*— se refiere al marco histórico en el que debe situarse la materia a considerar en las siguientes secciones que constituyen la investigación propiamente dicha. Dado que por hipótesis en los años que siguen a 1880 se asiste a la revisión de hecho del «lugar constitucional» establecido en 1860 para la provincia de Buenos Aires —un caso de *Verfassungswand-*

<sup>69</sup> Infortunadamente no está organizada para la consulta pública la documentación que se conserva en el Museo Dardo Rocha de La Plata, y con esa razón no se nos ha franqueado (aún cuando debe anorarse que ella aparece ocasionalmente citada por estudiosos sin duda más afortunados). Esta circunstancia, sin embargo, queda largamente compensada por el hecho de custodiar el AGN lo fundamental de los papeles del gobernador.



lung<sup>70</sup>—, el primer capítulo recuerda el origen, las características y los mojones simbólicos de la progresiva pérdida del consenso que fundaba esa situación (cap. I). Se trata luego (cap. II) de la actuación de Rocha en el proceso electoral de 1880 y en la federalización de Buenos Aires. Ambas cuestiones, cuyo estudio especial no es propio de esta indagación, son revisadas fundamentalmente a partir de la literatura especializada y documentación edita, con el solo fin de precisar el punto a partir del cual presidente y gobernador, Nación y provincia, establecen sus ratos y contratos desde entonces. Sigue una ligera descripción de los vaivenes políticos de esos años (cap. III), necesaria en la medida en que tales fluctuaciones contribuyen no poco a iluminar el argumento al que se refiere este estudio.

La segunda parte —*El Banco de la Provincia y la quiebra del federalismo bonaerense*— se refiere a los aspectos de política monetaria y bancaria involucrados en el sometimiento de la provincia de Buenos Aires al gobierno central. Sus dos primeros capítulos son, a su vez, introductorios de esta materia. En ellos se consideran los acuerdos monetarios de 1876 vigentes en 1880-81, su origen e importancia (cap. I); y las doctrinas monetarias dominantes, tal como son expuestas por los actores, y en relación con sus implicancias políticas (cap. II). En el siguiente capítulo se inicia el estudio propiamente dicho de las relaciones entre Nación y provincia bajo la presidencia del general Roca y la gobernación del doctor Rocha: los primeros ensayos de acuerdo, su fracaso y la acción unilateral del Congreso (cap. III); y luego la lucha en torno a las instituciones bancarias: el bloqueo de la acción del Banco Hipotecario de la Provincia de Buenos Aires fuera de los límites bonaerenses (cap. IV); los intentos del gobierno nacional por apropiarse el Banco de la Provincia de Buenos Aires (cap. V); y la búsqueda de un sucedáneo para ese fallido designio con el avance del control estatal sobre el Banco Nacional sin quitarle a esta institución su carácter mixto (cap. VII). Se consideran también los acuerdos entre Nación y provincia para ingresar en lo que será un breve período de conversión metálica, atendiendo a las condiciones de producción de esos compromisos (caps. VI y VIII); y, en fin, los usos político-institucionales que el gobierno de Roca da a la crisis económica de 1885 en relación con el tema que se estudia (cap. IX). Se cierra esta parte con la exposición de la política centralizadora que aquella crisis y la derrota política de Rocha permiten desplegar con mayor contundencia en los últimos tramos de la primera presidencia del general tucumano (cap. X) y con una referencia al período posterior al que aquí se estudia, con fin de presentar los rasgos principales de la situación que éste deja en herencia (cap. XI).

<sup>70</sup> En la terminología de Laband, que García-Pelayo traduce como *mutación constitucional*, califica las transformaciones constitucionales que transcurren al margen del método de reforma (*Verfassungsänderung*). Este caso argentino comparte rasgos de los tipos tercero y cuarto de la clasificación de Hsü-Dau-Lin: la mutación se produce a través de la interpretación de los términos de la constitución (cuarto tipo), a la que precede una práctica en oposición de los preceptos (tercer tipo), o al menos, en oposición a la interpretación vigente de hecho de esos preceptos. cf. MANUEL GARCÍA-PELAYO, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Revista de Occidente, 1964<sup>7</sup>, 636 pp; pp. 137-138.

La tercera parte —*El Ferrocarril del Oeste y la crisis bonaerense*— examina la pugna entre Nación y provincia en torno a la estructuración del capital social fijo más relevante en la época: el complejo ferroviario-portuario. Tanto en el ámbito geográfico bonaerense como en su enlace con el sistema de comunicaciones férreas del resto del territorio nacional, el poder central, inhibido por razones tanto económicas como políticas para obrar en forma más franca, actúa indirectamente a través de concesiones a terceros. Así, de un modo que a primera vista puede parecer sorprendente, el estudio de las relaciones del gobierno federal con la provincia de Buenos Aires obliga a considerar otros actores llamados a participar en el desarrollo de la disputa e inevitablemente presentes también en el nuevo escenario que creará su desenlace.

Al igual que la parte anterior, comienza la tercera con un punto introductorio que describe los antecedentes del conflicto que va a estudiarse (cap. I). Sigue la exposición del plan ferroviario de Rocha (cap. II) y la consideración detallada de sus cuatro pilares principales: el enlace ferroviario hacia el Interior (cap. III), el control del sistema propiamente bonaerense en la región meridional (cap. IV) y Oeste (cap. V), y la conexión de las líneas con las instalaciones portuarias (cap. VI); si en todos ellos se muestran los obstáculos que el plan enfrenta y los ajustes que intentan confirmarlo, los dos siguientes se dedican en especial a la conformación de un sistema rival que las concesiones nacionales hacen posible (cap. VII) y a los esfuerzos, al cabo fallidos, para evitar el fracaso de los proyectos bonaerenses (cap. VIII). A continuación se exponen los logros y los límites del Ferrocarril provincial en esos años (cap. IX) y el tramo final de su trayectoria, y se discuten los motivos que impulsaron la compraventa que clausura su existencia como empresa estatal (cap. X). Las razones de ese colapso se revisan en el cap. XI en relación con algunas cuestiones sobre las que la literatura especializada ha insistido con un criterio, según parece, parcial o erróneo; cuestiones cuyo mejor conocimiento revela de modo elocuente el lugar central que la disputa entre Nación y provincia ocupa a lo largo del período estudiado. Cierra la sección un apartado dedicado a examinar las causas del agotamiento bonaerense y su relación, precisamente, con el trato de que fue objeto Buenos Aires por parte del gobierno central en el cumplimiento de los compromisos debidos, de naturaleza constitucional, legal y contractual.

Las relaciones al interior de cada una de las partes y entre ellas son muchas y significativas, particularmente en aspectos referidos a finanzas internacionales y a negociaciones políticas. Su presentación organizada con criterio exclusivamente cronológico, sin embargo, habría contribuido a obscurecer una exposición por su propia naturaleza compleja. Esas relaciones se ponen de manifiesto mediante frecuentes remisiones internas señaladas a pie de página.

## RAÍCES Y CONTEXTOS

### I. SITUACIÓN INSTITUCIONAL DE BUENOS AIRES EN LA CONSTITUCIÓN NACIONAL REFORMADA EN 1860

«en el artículo 104 se dijo: "cada provincia conservará su soberanía no delegada y la que expresamente se hubiese reservado al tiempo de la incorporación". Así pues, el tratado de Noviembre se convirtió en materia constituyente».

R. Elizalde (1862)

Qué derecho alega [el Banco de la Provincia]? [...] ¡Los desgraciados pactos del año 1859! Esos no son derechos. [...] todavía estoy oyendo los ecos de ese pacto, que ya deben desaparecer»

N. Calvo (1886)

#### 1. Constitución y papel moneda

Aun cuando no faltan estudios dedicados a la reforma constitucional de 1860, la historiografía apenas le concede en las grandes síntesis un lugar marginal. En caso extremo, los cambios introducidos se juzgan «correcciones sin importancia»<sup>1</sup>, aunque lo frecuente es rápidamente pasar por ella como si de eso en efecto se tratara<sup>2</sup>, o atender sólo algunos aspec-

<sup>1</sup> cf. VICENTE SIERRA, *Historia de las ideas políticas argentinas*, Buenos Aires, p. 506; en su *Historia de la Argentina* el mismo Sierra afirma que «las modificaciones constituyen un testimonio inexcusable de que la reforma fue un pretexto y no un hecho que justifique que pueda haber sido considerada condición *sine qua non* para la unidad nacional» (t. X, Buenos Aires, ECA, 1980, p. 459).

<sup>2</sup> cf. por todos JOSÉ LUIS ROMERO, *Las ideas políticas en la Argentina*, Buenos Aires, FCE, 1975; 306 pp. o TULIO HALPERIN DONGHI, *Una nación para el desierto argentino*, Buenos Aires, CEAL, 1982; 151 pp. Con frecuencia el resumen de las reformas excluye la materia monetaria y bancaria (p. e. MIGUEL ANGEL DE MARCO, *Bartolomé Mitre...*; p. 219; ALBERTO R. LETTIERI, *La república de la opinión. Política y opinión pública en Buenos Aires entre 1852 y 1862*, Buenos Aires, Biblos, 1998, 166 pp; pp. 95-96) o la mencionan en forma suscita (p. e. RICARDO ZORRAQUÍN BECÚ, *Marcelino Ugarte. 1822-1872. Un jurista en la época de la organización nacional*, Buenos Aires, 1954, 342 pp; p. 114). Al contrario, los estudios de naturaleza jurídica sobre Bancos no pueden eludir un rema aún crucial en la jurisprudencia bonaerense y nacional; p. e. RODOLFO HORACIO LAVIGNE, «La legislación sobre el Banco de la Provincia de Buenos Aires y su preeminencia constitucional», en *La Ley*, t. 138, Buenos Aires, 1970, pp. 1125-1134; HÉCTOR ÁNGEL BENÉLBAZ, *La Banca en el derecho público provincial*, Buenos Aires, Depalma, 1975, 172 pp; pp. 89-100.



tos.<sup>3</sup> Incluso Dardo Pérez Guilhou, estudiando vestigios de originalidad en la historia constitucional argentina, no los encuentra en esta reforma, a la que considera fruto de una «exagerada actitud mental imitativa».<sup>4</sup> Pérez Guilhou presta atención a discursos destinados a justificar no sólo el talante vigente durante una década en la facción que Alberdi llama «círculo parásito» sino también las alteraciones que entonces se introducen al texto de 1853 en razón de una opción táctica de ese mismo partido. Así, con razón ocupan el centro de su atención Mitre y Sarmiento. Pasan en cambio también aquí desapercibidas las reformas que hacen del texto constitucional argentino uno ciertamente original en la medida en que ellas institucionalizan prácticas arraigadas, y abrazadas como opción estratégica por lo que el mismo tucumano llama el «partido local»<sup>5</sup>. Se trata, sin duda, de una originalidad que la teoría constitucional puede considerar aberrante, pero no por eso deja de estar en el centro de los acuerdos que conducen la reintegración nacional. Nuestra Constitución, escribe Alcorta todavía en 1880, «no ha sido el resultado de una combinación uniforme teniendo sólo en cuenta los verdaderos principios que debían lógicamente presidir su formación: elaboración de muchos años de hechos civiles, y fruto de concesiones recíprocas reclamadas por circunstancias especiales, y teniendo siempre en vista al hacerlo la gran aspiración de la unidad de la patria, ella quizá se resiente de algunos inconvenientes, pero que no está en el poder de las autoridades nacionales el hacerlos desaparecer sin producir un grave conflicto».<sup>6</sup>

El proceso de reintegración de la provincia de Buenos Aires a la Confederación Argentina registra tres instancias principales: la firma del Pacto de San José de Flores, el 11 de noviembre de 1859, seguida del convenio complementario de unión del 6 de junio de 1860; los trabajos de la Convención del Estado de Buenos Aires, reunida en enero de 1860, cuya Comisión examinadora de la Constitución Federal sesiona entre febrero y abril, discutiéndose su informe en abril y mayo; y las deliberaciones de la Convención Nacional *ad hoc*

<sup>3</sup> En general se privilegian, entre los aspectos políticos, las disposiciones sobre capital de la república e intervención en las provincias; en lo económico, la garantía temporal del presupuesto porteño. Véase p. e., NATALIO BOTANA, «El federalismo liberal en Argentina: 1852-1930», en MARCELLO CARMAGNANI (comp.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, México, 1993, 417 pp; pp. 224-259.

<sup>4</sup> DARDO PÉREZ GUILHOU, *Historia de la originalidad constitucional argentina. Polémicas y debates. 1810-1880*, Mendoza, Instituto Argentino de Estudios Constitucionales y Políticos, 1994, pp. 68-76; lo citado en p. 76.

<sup>5</sup> cf. JUAN B. ALBERDI, *De la integridad nacional argentina considerada en sus relaciones con los intereses extranjeros de navegación, de comercio y de seguridad en los países del Río de la Plata* [Londres, agosto de 1855], incluido en *Obras completas*, Tomo V, Buenos Aires / 2940 - Imp., Lit. y Enc. de "La Tribuna Nacional" Bolívar 38 / 1886, 528 pp; pp. 392-420; la descripción de los partidos en p. 404.

<sup>6</sup> AMANCIO ALCORTA, *Estudio sobre el curso forzoso*, Buenos Aires, Imp. Biedma, 1880; 252 pp + apéndices; p. 135. Véase *infra* p. 171ss.

congregada en Santa Fe, en septiembre siguiente, para examinar las reformas propuestas por Buenos Aires.<sup>7</sup> A lo largo de ese año, y muy especialmente en los debates de la Convención del Estado de Buenos Aires, se advierte la importancia principal atribuida en la reforma constitucional a la cuestión bancaria y monetaria y la previsión con que, desde distintas ópticas, se anticipan situaciones que el tiempo, en efecto, trae. El Pacto de Unión de San José de Flores hace expresa referencia al Banco provincial en su artículo 7º: «Todas las propiedades de la Provincia que le dan sus leyes particulares, como sus establecimientos públicos de cualquier clase y género que sean, seguirán correspondiendo a la Provincia de Buenos Aires y serán gobernados y legislados por la autoridad de la Provincia». Esta redacción precisa las instrucciones que desde un primer momento reciben los comisionados bonaerenses para la negociación del Pacto.<sup>8</sup> En el curso de las tratativas que conducen a su firma la expresión «serán gobernados y legislados» reemplaza a otra más débil, «gobernados y vigilados».<sup>9</sup>

La Convención de Buenos Aires reunida en mérito a lo dispuesto por ese Pacto de Unión con el propósito de revisar la Constitución Federal y presentar las reformas que juzgase oportunas, procede a incorporar al texto de 1853 los acuerdos establecidos en San

---

<sup>7</sup> Todos estos antecedentes pueden verse en EMILIO RAVIGNANI, *Asambleas Constituyentes Argentinas seguidas por los textos constitucionales, legislativos y pactos interprovinciales que organizaron políticamente la Nación. Fuentes seleccionadas, coordinadas y anotadas en cumplimiento de la ley 11.857 por...*, Buenos Aires, 1937-1939, 7 vol., (en adelante *Asambleas...*), t. IV, pp. 705-1060 y t. VI, pp. 550-580. V. tb. BENJAMÍN VICTORICA, *La campaña de la integridad nacional* [1860], con estudio preliminar de Isidoro J. Ruiz Moreno y Néstor Tomás Auxa, Buenos Aires, IHON, 1979; 229 pp. Lo que se refiere a la negociación del pacto de San José de Flores también en *Antecedentes relativos al pacto de Unión Nacional del 11 de Noviembre de 1859*, Buenos Aires, 1940, 269 pp.

<sup>8</sup> Las instrucciones dicen al respecto: «Que todos los establecimientos públicos existentes en Buenos Aires, sin distinción alguna, como el Banco, Universidad, Colegio, etc., seguirán siempre correspondiendo al Estado de Buenos Aires, y serán únicamente gobernados y vigilados por la autoridad del Estado, con excepción de la Aduana».

<sup>9</sup> Conforme a los protocolos de las conferencias celebradas por los negociadores, en la primera, del 5 de noviembre, no se toca este tema. En la segunda, del 6, el artículo redactado por Francisco Solano López, ministro mediador, dice: «Todos los establecimientos públicos existentes en Buenos Aires, de cualquier clase y género que sean, seguirán siempre correspondiendo a la Provincia de Buenos Aires, y serán gobernados y vigilados por la autoridad de la Provincia». Y se anota: «El artículo 7º fue aceptado». En la tercera, del 7 de noviembre, se leen las «ligeras modificaciones» hechas por el gobierno de Buenos Aires; el artículo 7º aparece ahora así: «Todas las propiedades del Estado que le dan sus leyes particulares, como sus establecimientos públicos de cualquier clase y género que sean, seguirán correspondiendo a la Provincia de Buenos Aires y serán gobernados y legislados por la autoridad de la Provincia». Discutidas las modificaciones, sólo hay una alteración respecto de este artículo, que ahora comienza: «Todas las propiedades de la Provincia»... La materia no vuelve a considerarse en las conferencias cuarta y quinta, de los días 9 y 10 de noviembre. En el tratado firmado el 11 aparece como se aprobó el día 7. (cf. *Asambleas...*, t. VI, pp. 560-569).

José de Flores. El medio encontrado es la conocida adición que se introduce en el artículo 101 (que las reformas convertirán en 104). Donde el texto dice «Las Provincias conservan todo el Poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal» se agrega «y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación». Se tiene conciencia plena de que esa inclusión del Pacto de Unión en la reserva de poderes que formaliza la provincia de Buenos Aires viene a modificar disposiciones constitucionales, haciéndolas ineficaces para ella. El informe de la Comisión examinadora que sirve de base a las discusiones de la Convención bonaerense —cuya redacción se atribuye sin contradicción Bartolomé Mitre— así lo expresa, señalando respecto de ese artículo:

- a) que la adición «es otra consecuencia lógica del Pacto»;
- b) que ella está «concebida en términos genéricos, tiene por objeto salvar inmensas dificultades y resolver multitud de cuestiones prácticas de la actualidad, poniendo el Pacto de 11 de Noviembre bajo la salvaguardia de la Constitución». Esta expresión advierte que no sólo el problema de la Capital Federal sino «multitud de cuestiones» se tienen en vista (los debates prueban que entre ellas están el Banco y la moneda).
- c) que modifica lo dispuesto para las otras provincias<sup>10</sup>; Mitre subraya en el informe: «Habiéndose reservado Buenos Aires por ese Pacto poderes que la Constitución atribuía en algunos casos al Gobierno Nacional, habiendo éste por su parte consentido en ello, siendo ese Pacto la base sobre la cual nos confederamos con la Confederación Argentina, constituyendo así ambas partes reunidas la Nación Argentina, tal reserva es perfectamente arreglada al orden de una Nación de pueblos confederados y conforme al derecho público argentino, por lo que respecta a la teoría de los pactos pre-existentes».
- d) que «ese [el Pacto de Unión] y no otro es el pacto preexistente que se refiere a Buenos Aires y por lo tanto debe quedar garantido en la Constitución misma, fijando a la vez una regla general para todos los casos, por no ser propio de la ley común se establezcan artículos especiales, en favor de una provincia respecto de otra, no obstante que se salven virtualmente aquellos poderes reservados por cada una de ellas, que sin perjudicar a la comunidad hubiesen sido expresamente garantidos, como sucede en este caso». Es decir que el principio es general, pero cobija casos particulares que establecen concretas diferencias.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Al respecto dice Sarmiento: «quedan salvados los derechos de Buenos Aires por el artículo que ha indicado un Sr. Convencional [futuro art. 104], por el cual esos derechos quedan vigentes, no obstante lo dispuesto por la Constitución [en otros artículos]».

<sup>11</sup> cf. *Asambleas...*, t. IV, pp. 786-787. Firman el informe Bartolomé Mitre, Dalmacio Vélez Sarsfield, José Mármol, Antonio Cruz Obligado y Domingo F. Sarmiento.



En el curso de los debates Rufino de Elizalde señala expresamente la cuestión del Banco entre aquéllas que introducen modificaciones a la Constitución sancionada en 1853: «Quedó establecido [en el Pacto de Unión] que el Banco, el Crédito Público, las Escuelas, serían de su exclusiva competencia y legislados por su legislatura. Por este artículo han venido a introducirse modificaciones muy importantes en la Constitución». Precisamente es Elizalde quien plantea como una consecuencia de las garantías obtenidas en el Pacto de noviembre la necesidad de fijar que la provincia de Buenos Aires pagará «forzosamente en papel moneda» los impuestos nacionales en las Aduanas. Más tarde Riestra propone al respecto la solución finalmente aceptada: que los derechos de exportación e importación se pagarán en la moneda corriente en las respectivas provincias. Así, una vez más, se emplea una forma genérica destinada a cobijar el concreto caso bonaerense.<sup>12</sup> Piensa Elizalde que sobrevendrá un grave perjuicio «el día en que nuestro papel moneda pierda el uso» que se le da al recibirse en la Aduana. Traza al respecto una prospectiva que anticipa las luchas por llegar:

«Se ha de establecer un Banco Nacional, se ha de mandar recibir la moneda a la par, y después se ha de mandar hacer el pago mitad en la moneda emitida y mitad en plata.

Esto es lo que yo quiero evitar. Con dos monedas variables no puede menos Buenos Aires que exponerse a grandes peligros, y ha sido muy sabio el Gobierno cuando dijo: el Banco ha de ser legislado por mis legítimas autoridades [...] no ha de venir el Congreso a legislarlo; aunque por la Constitución tiene esa facultad. Nadie legisla sobre el Banco [...] si es una necesidad de que esto sea así, que nuestro papel moneda quede garantido, hoy es la oportunidad de hacerlo de un modo efectivo; que no nos vengan a decir mañana: tenemos derecho de establecer tarifas y las establezcan en metálico, perdiéndose así la garantía del papel moneda.

No señor, consignémoslo ya que más tarde no se han de admitir los bonos Buschental, o la moneda del Banco Nacional. De otro modo vamos a tener que en Buenos Aires se van a pagar los derechos de Aduana con la moneda del Banco Nacional.»<sup>13</sup>

<sup>12</sup> cf. *Asambleas...*, t. IV, pp. 820-21; 861; 913. También se alude al papel moneda correntino. En la parte pertinente el inc. 1 del art. 67 dice, refiriéndose a los derechos de aduana: «bien entendido que ésta, así como las demás contribuciones nacionales, podrán ser satisfechas en la moneda que fuese corriente en las provincias respectivas, por su justo equivalente».

<sup>13</sup> *Asambleas...*, t. IV, p. 824. En otra oportunidad insiste: «Nadie puede desconocer, que quitarle al papel moneda su uso, es inutilizarlo. Desde que todos los empleados nacionales se pagasen en Buenos Aires en otra moneda que pudiese crear el Gobierno Nacional, porque el Congreso puede establecer Banco de emisiones, y ordenar que en esa moneda se pagasen los derechos nacionales, y nadie puede desconocer, que la moneda corriente de Buenos Aires, no serviría para nada, y que se disminuiría visible y considerablemente su uso. De ahí, su depreciación y su descrédito» (p. 881). Contra la opinión de Elizalde se pronuncia Mitre («lejos de ser un inconveniente el que las tarifas fuesen en metálico, ha sido siempre el bello ideal de nuestros economistas»). Como «ideas puramente especulativas» juzgó la posible creación de un Banco Nacional Domingo Sarmiento, bajo cuya presidencia sería en efecto fundado tal establecimiento.

Con igual precisión anticipa Vélez Sarsfield los problemas que implicará la aceptación de la idea de Riestra:

«el principio sería malísimo, porque nos quedaríamos con tantas monedas nacionales cuantas fuesen las monedas provinciales... ¡Y todo esto, todas estas trabas a la Nación, al gobierno nacional por un pequeñísimo interés eventual del papel moneda de Buenos Aires! Esto sólo explica la poca voluntad de que se reúna la nación y el ningún sacrificio que estamos dispuestos a hacer por un objeto tan grande.»<sup>14</sup>

Contestando las posiciones de Vélez le enrostra José María Gutiérrez:

«Siete años ha estado atacando el señor Convencional el orden de cosas que hoy sostiene. La situación que buscamos con la unión no es ciertamente aquella contra la cual nos hemos defendido».<sup>15</sup>

Riestra sostiene la identidad entre autonomía y papel moneda, y recuerda que Buenos Aires

«ha probado más de una ocasión, que una de las armas más poderosas que ha tenido y tiene para defenderse de sus enemigos, ha sido el crédito. Nada puede ostentarse con más orgullo en favor de ese crédito, que su papel moneda [...] el golpe mortal es lo que yo temo, de decir a un Estado que ha tenido vida y salvación por el papel moneda, —yo no lo admito en las oficinas públicas. Lo que yo quiero evitar es ese golpe fatal que puede recibir el papel moneda, cuando se diga que no se admite en las oficinas públicas».<sup>16</sup>

De hecho, cuando en junio de 1860 el gobierno nacional y Buenos Aires acuerden los pasos a seguir para la reunión de la Convención *ad-hoc* y establezcan un conjunto de medidas transitorias en espera de la futura incorporación de los representantes bonaerenses al poder legislativo nacional, incluirán entre ellas la entrega de m\$<sup>c</sup> 1,5m. a la autoridad cen-

<sup>14</sup> *Asambleas...*, t. IV, p. 884. Insistió: «¿No se comprende que introduciríamos el mayor desorden en la hacienda Nacional recibiendo en Buenos Aires su papel moneda por derechos de Aduana, en Corrientes el papel moneda de aquella provincia, en el Rosario y Aduana de Entre Ríos la moneda boliviana, y en general el papel o el cobre que cada provincia quisiera declarar por su moneda corriente? ¿Y todo esto es acaso por un interés nacional? No, señores, por un mezquino interés de la localidad de Buenos Aires, donde algunos creen que no recibéndose su papel moneda por derechos de Aduana, ha de perder un centésimo de su valor, olvidando lo que perdería la Nación dando una existencia constitucional respecto a la Tesorería General a todas las diversas monedas circulantes creadas, o que quisieran crear las catorce provincias.» (p. 903).

<sup>15</sup> *Asambleas...*, t. IV, p. 903.

<sup>16</sup> *Asambleas...*, t. IV, p. 907.

tral. En contrapartida ésta «ofrece dictar [...] reglamentos y disposiciones» a fin de «admitir el papel moneda de Buenos Aires en las Aduanas de la Confederación».<sup>17</sup>

## 2. Alcances del artículo 104

A principios de 1860 Mitre defiende, en polémica con Juan Francisco Seguí, las mismas ideas expuestas en el *Informe*. Distingue con claridad «una Nación preexistente a toda Constitución y cuyo pacto social es la declaración de Independencia», Nación que «hasta el presente no se ha constituido nunca», que no se identifica con «la Confederación Argentina que surgió del Congreso de Santa Fe». La incorporación de Buenos Aires a esa confederación es obra del Pacto de San José de Flores: «Es en virtud del Pacto del 11 de Noviembre que nosotros nos confederamos a la Confederación, asociación política a la que jamás perteneció Buenos Aires. [...] El vínculo legal que nos une es el tratado del 11 de Noviembre. Al pactar incorporarnos [...] vamos, pues a confederarnos con las demás Provincias cuya ley hemos aceptado, con excepciones que hemos salvado por el mismo tratado».<sup>18</sup> Esas excepciones, más allá de otras modificaciones que puedan introducirse a la Constitución de 1853 de común acuerdo, vuelven impostergable su reforma. Aunque el centro de la discusión lo ocupa entonces con preferencia la «cuestión capital», Mitre subraya expresamente que el Pacto del 11 de Noviembre ha reconocido a Buenos Aires «el poder de legislar sobre establecimientos que por Constitución son de resorte del Congreso».<sup>19</sup> Dada la incompatibilidad entre la Constitución de 1853 y lo acordado en San José de Flores, aceptar aquélla sin reformas «compromete [...] el porvenir de sus instituciones [las de Buenos Aires] [...] porque sin la reforma de la Constitución son de todo punto insolubles las cuestiones prácticas [...] que surgen del pacto del 11 de noviembre».<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Artículo 18: «El Gobierno Nacional en el deseo de que exista un vínculo más de unión, ofrece dicar en la forma que él crea oportuna, los reglamentos y disposiciones que estime favorables al comercio recíproco, para admitir el papel moneda de Buenos Aires en las Aduanas de la Confederación, en la cantidad que juzgue conveniente» (*Asambleas...*, t. VI, pp. 578-579). Negoció el acuerdo en representación de Buenos Aires Dalmacio Vélez Sarsfield.

<sup>18</sup> BARTOLOMÉ MITRE «Cuestiones previas de actualidad» [marzo de 1860], en JUAN FRANCISCO SEGUÍ - BARTOLOMÉ MITRE, *Polémica sobre la Constitución. Con estudio preliminar de Néstor Tomás Auza*, Buenos Aires, IHON, 1982; pp. 178-185; p. 178.

<sup>19</sup> BARTOLOMÉ MITRE, «La Constitución debe examinarse y reformarse» [enero-febrero de 1860], en SEGUÍ - MITRE, *Polémica sobre...*; pp. 95-145; p. 127. Debe recordarse, además, que las cuestiones bancaria y monetaria están íntimamente relacionadas con la capital. La Ley respectiva de la Confederación, sancionada por el Congreso General Constituyente el 18 de abril de 1853, establece entre otras providencias: «Art. 4º Todos los establecimientos públicos de la Capital son federales. [I] Art. 5º La Confederación se sustituye en todas las acciones, no menos que en todos los deberes y empeños contraídos por la Provincia de Buenos Aires, y garante su medio circulante.» (*Asambleas...*, t. VI, segunda parte, pp. 790-791).

<sup>20</sup> BARTOLOMÉ MITRE, «La Constitución debe...» p. 105.



Más tarde, luego de Pavón, en ocasión de discutirse en la Legislatura porteña el proyecto de ley que autoriza al ejecutivo local a invitar al resto de las provincias a reunirse en Congreso y tomar otras medidas tendentes a reorganizar los poderes nacionales, coinciden los principales oradores en el carácter irrevocable y constitucional que han adquirido las reservas y garantías consagradas por el Pacto de Unión de 1859. Así lo expresa el senador José Mármol, quien se opone al proyecto en discusión, temiendo que abra la puerta a la residencia definitiva del Congreso en la ciudad de Buenos Aires y prepare su federalización:

«El artículo 7º del pacto del 11 de noviembre, acta inviolable de nuestra incorporación, consagra la individualidad de la Provincia, su ser político y el ejercicio de sus leyes propias en lo relativo a los objetos de provincia que allí se explican; nadie tendría el derecho de violar la condición de la Unión, sin dejar rota desde ese momento, la unión misma, ni otro cuerpo político que aquel que sancionó el convenio, tendría el derecho de volver sobre él para modificarlo o anularlo.»<sup>21</sup>

Elizalde —aun cuando sostiene como miembro informante el despacho de las comisiones que estudian la iniciativa en el Senado— coincide en señalar el carácter inalterable de aquellas disposiciones. Evoca la posición que Buenos Aires sostuvo en 1859: aceptar la Constitución «con dos condiciones: que se han de admitir ciertas reformas que no someto al juicio de la mayoría y que me han de dar el derecho de estudiar la Constitución y después someter mis ideas al juicio de la mayoría». Estas últimas propuestas fueron las aprobadas por la convención *ad hoc*; las primeras quedaron consagradas en el Pacto de Unión; la convención no pudo pronunciarse sobre ellas:

«Por éstas Buenos Aires quiso ponerse a cubierto de ciertos peligros y por eso no quiso aceptar el juicio de la mayoría. Dijo: la provincia no podrá ser dividida, la provincia conservará todo su ser político, se le garantizará su presupuesto y continuará con todos sus establecimientos públicos. Pero este pacto se convirtió en materia constituyente, es decir, nosotros a pesar de que nos decían que el pacto garantía perfectamente los derechos de la provincia, y que no era necesario más que el pacto, no nos creímos con eso suficientemente garantidos y exigimos que se introdujesen en la Constitución todas esas reformas y en el artículo 104 se dijo:

<sup>21</sup> *Asambleas...*, t. IV, p. 1342 (sesión del 15 de febrero de 1862). Mármol presenta un proyecto de minuta que hace saber al Poder Ejecutivo (Mitre) la triple autorización que la Asamblea Legislativa de Buenos Aires le confiere: convocar al Congreso Nacional, al que concurrirá la provincia con sus diputados; ejercer el Ejecutivo Nacional para aquel fin y con las facultades que le deleguen las provincias; y sufragar los gastos que demande la instalación del Congreso. Por el contrario, no se permitirá reunir el Congreso en el territorio provincial en razón de «altas consideraciones de política, autorizadas por antecedentes históricos nada equívocos». Mármol insiste en que traer el Congreso a Buenos Aires llevará a la capitalización de la íntegra provincia, poniéndose así «en peligro las libertades de la República», o a su división, con lo que se creará «una nueva provincia débil y sin antecedentes; aniquilando de ese modo el único poder provincial capaz de contrabalancear y conservar en quicio al poder Nacional».

"cada provincia conservará su soberanía no delegada y la que expresamente se hubiese reservado al tiempo de la incorporación". Así pues, el tratado de Noviembre se convirtió en materia constituyente.<sup>22</sup>

### 3. La «doctrina Mitre» sobre el Pacto de Unión y el progresivo deterioro del consenso

Después de Pavón<sup>23</sup>, Mitre, en febrero de 1862, manifiesta a la Legislatura de Buenos Aires el propósito de «proceder desde luego a la organización de los Poderes públicos de la

---

<sup>22</sup> *Asambleas...*, t. IV, p. 1354 (sesión del 17 de febrero de 1862). Los alcances del art. 104 no ofrecen dudas a los contemporáneos. Cuando el diputado Jesús del Campo, en 1877, proponga su reforma —Pizarro en 1880 impulsa su derogación lisa y llana— lo fundamenta con estas palabras: «El artículo 104 encierra con su preámbulo una gran contradicción que a menudo nos pone frente a frente dos soberanías en pugna, la del pueblo que ordenó y sancionó esta Constitución y la de las provincias que se reservan la soberanía no delegada» (*Asambleas...*, IV, p. 666).

Durante el siglo XX el Banco de la Provincia debió defender sus privilegios en diversas ocasiones ante los tribunales de la Nación. Esas controversias dieron lugar a un cierto número de trabajos en los que se estudia el Pacto de Unión en relación con la institución de crédito provincial. Tomando, en cuanto aquí interesa, como centro la cuestión del Pacto, esas discusiones incluyen dos problemas principales que pueden proponerse de este modo: a) si el Banco de la Provincia del día [i.e. del momento en que se disputa] es la misma institución de 1859. Este punto se relaciona con la historia del Banco en época posterior a la que aquí se considera, cuando a raíz de la crisis de 1890 y pasando por diversas vicisitudes, se convirtió en una empresa mixta. Este punto, aunque se vincula con el Pacto de Unión (desde que una respuesta negativa elimina todo reclamo fundado en él) resulta totalmente ajeno al estudio de su significado y alcance al momento de firmarse. b) si las provincias tenían capacidad para delegar o reservar atribuciones, es decir, el problema de la preexistencia de las provincias o del Estado nacional, cuyos antecedentes pueden remontarse al cabildo abierto que inicia la revolución de Mayo (y más atrás si se ve en los cabildos el antecedente de las provincias, pues aquéllos reñían, según el autorizado parecer de Hevia Bolaños, parte de la soberanía no delegada en el monarca). Esta interesante materia se vincula a la teoría jurídico-política y, naturalmente, no puede desarrollarse aquí. Son principales entre los trabajos referidos los siguientes: [JUAN ALVAREZ] «Opinión del Procurador General de la Nación» fechado el 16 de marzo de 1939 (en *La Ley*, t. 18 [1940], pp. 89-103); EMILIO L. GONZÁLEZ, «El poder impositivo federal y los instrumentos de gobierno locales» (en *La Ley*, t. 18 [1940], pp. 80-160); TEODORO BECÚ, «El Banco de la Provincia de Buenos Aires y el impuesto a la renta» (en *La Ley*, t. 18 [1940], pp. 80-160) (Becú tomó parte en las negociaciones que condujeron a la formación de la empresa mixta en 1906); el estudio de Sánchez Viamonte publicado cien años después del Pacto de Unión, en momentos en que se pretendía desconocer los privilegios del Banco: CARLOS SÁNCHEZ VIAMONTE, *La reforma constitucional de 1860 y el Banco de la Provincia de Buenos Aires. El pacto de Unión Nacional del 11 de noviembre de 1859*, Buenos Aires, Banco de la Provincia de Buenos Aires, [1959], trabajo encomendado y publicado por resolución del directorio del Banco; y el anexo al dictamen n° 237/65 de Asesoría Legal del Banco Central de la República Argentina, PASTOR SASTRE, «Estudio histórico jurídico e institucional del Banco de la Provincia de Buenos Aires efectuado por el subasesor legal del Banco Central Dr...», fechado el 20 de julio de 1965 (BC n° B.14904).

<sup>23</sup> Sobre la situación y alternativas que enfrenta Mitre en aquellas circunstancias cruciales cf. ABELARDO LEVAGGI, *La opinión liberal después de Pavón*, apartado de la *Revista del Instituto*



Nación, con arreglo a la Constitución Nacional reformada y a los pactos preexistentes»<sup>24</sup>. Sin embargo, cuando en junio de ese año se dirige al Congreso Nacional reunido en Buenos Aires desde el 25 de mayo, su tono es otro. Ahora encarece a los legisladores nacionales que determinen «lo que corresponde con relación a los tratados de 11 de noviembre de 1859 y 6 de junio de 1860» agregando un período ambiguo y polémico: «con arreglo a las facultades que esos mismos tratados dieron al Congreso, una vez integrado con los DD. de la Provincia de Buenos Aires». Mientras no se resuelva este asunto, dice el mensaje, «es imposible el establecimiento de un gobierno verdaderamente regular»; es preciso definir «lo que debe corresponderle y pertenecerle en todo el territorio argentino, y la jurisdicción que ha de ejercer en toda la extensión sobre las cosas que por su naturaleza pertenezcan a la Nación, incluso en el de Buenos Aires». No obstante, Mitre no toca el extremo que alcanzará más adelante su doctrina sobre el Pacto de Unión: aunque espera ver a la provincia renunciando a sus privilegios, no niega que existan. La solución puede alcanzarse con la federalización de la íntegra provincia «o bien poniendo desde luego a disposición del Gobierno Nacional todas aquellas cosas que por su naturaleza le correspondan en el territorio de la Provincia de Buenos Aires, aun renunciando voluntariamente (si fuese necesario) en el interés propio y de la comunidad, y hasta donde fuese compatible con su vida propia, la posición especial que le han hecho los pactos existentes».<sup>25</sup> Tal pretensión divide las aguas políticas porteñas. En el debate la insinuada idea que interpreta al Pacto de Unión como un acto cumplido ya y superado, resulta derrotada:

«El señor Senador [Rufino de Elizalde] ha declarado que no podemos invocar el pacto de 11 de Noviembre, después de jurada la Constitución. Esta es otra novedad, señores. Es verdad que las reservas del pacto se consignaron en las reformas de la Constitución, pero no fue para anular el pacto, sino para vigorizarlo más [...] para armonizar el contrato político con el acta de incorporación de la Provincia, pues que tal es la verdadera calificación del pacto de Noviembre. El contiene las condiciones con que nos incorporábamos, y por consiguiente, el está más arriba de las decisiones de todo Congreso. Así lo entendimos todos [...] Por primera vez aparece hoy la idea de que solo a la Constitución podemos atenernos; y yo a mi vez declaro que ningún Congreso podrá atentar a la validez de los pactos sin cometer una arbitrariedad y sin legitimar doblemente la resistencia de Buenos Aires.»<sup>26</sup>

---

de *Historia del Derecho*, núm. 5 (1964), Buenos Aires, 1965, 24 pp; CARLOS FLORIA, «La crisis del 61 y el nuevo orden liberal. 1852-1864», en *Equipos de Investigación Histórica, Pavón y la crisis de la Confederación*, Buenos Aires, s/e, 1965, 634 pp, pp. 9-48 y CÉSAR A. GARCÍA BELSUNCE, «Mitre y la política de Buenos Aires. 1859-1862», *loc. cit.*, pp. 119-166.

<sup>24</sup> *Asambleas...*, IV, pp. 1327-1329, mensaje del 6 de febrero de 1862 a la Legislatura de Buenos Aires.

<sup>25</sup> *Asambleas...*, V, pp. 173-175, mensaje del 6 de junio de 1862 al Congreso Nacional.

<sup>26</sup> *Asambleas...*, IV, pp. 1363-1364.



En efecto, la provincia no regresa de las estratégicas posiciones adquiridas en 1860. El «partido local» —en términos de Alberdi— resiste el abandono que, por juzgarlas soluciones meramente tácticas, propone el «círculo parásito». En adelante todos los presidentes procuran, de una u otra manera, resolver el problema capital, nacionalizar el Banco de la Provincia, y disputar con Buenos Aires en un conjunto de materias —infraestructura, finanzas, moneda— en que la pujanza bonaerense tiende a tomar la iniciativa. Con razón Mármol prevé en 1860 que la «cuestión que se trata en este momento, es solamente el principio de un debate que habrá de durar muchos años en la República, tomando cada día mayores proporciones y mayor empeño. El debate [...] es entre la mayor centralización de poder en el Gobierno general, y el mayor poder y derecho de los Estados. Esa será la cuestión que nos dividirá en lo futuro, y cuya primera palabra se pronuncia en este momento.»<sup>27</sup>

La posición de Mitre, atenuada por su rol opositor durante la presidencia de Sarmiento —por ejemplo, en la cuestión portuaria es partidario de confiar las obras a la provincia argumentando que de esa forma se impide el control privado de servicios que por su carácter deben ser públicos— y por su falta de gravitación en los años posteriores a la fallida revolución de 1874, retoma vigor con la política de conciliación. Al discutirse en septiembre de 1878 el proyecto de ley sobre establecimiento de la línea de fronteras, cabe a Mitre una intervención decisiva en favor de su aprobación, cuando median objeciones de carácter constitucional.<sup>28</sup> El gobernador bonaerense Carlos Tejedor remite una nota al cuerpo legislativo en la cual, sin objetar el fondo del proyecto en discusión, pide que los procedimientos respeten los derechos que la provincia de su mando conserva en virtud del Pacto de Unión y el art. 104 de la Constitución Nacional, antecedentes también invocados durante el debate por el diputado Vicente G. Quesada. Entonces la autoridad de Mitre pesa en la discusión, defendiendo un conjunto de afirmaciones que rebajan el Pacto de Unión a un mínimo significado. Esa «doctrina Mitre sobre el Pacto de Unión» de 1878, que resignifica la obra institucional de 1860 de la que había sido principal artífice, sostiene estas ideas:

- Ningún pacto fuera de la Constitución puede limitar la autoridad suprema del Congreso para dictar leyes.<sup>29</sup>

<sup>27</sup> 9ª Sesión ordinaria del 9 de Mayo de 1860 de la Convención del Estado de Buenos Aires de 1860, en *Asambleas...*, IV, p. 908.

<sup>28</sup> Cf. ANDRÉS R. ALLENDE, «El Congreso Nacional de 1878 frente al Pacto de 11 de Noviembre de 1859», en ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA, VI Congreso Internacional de Historia de América, t. IV, pp. 297-313.

<sup>29</sup> La opinión contraria coincide en ello, pero recuerda que el Pacto de Unión no está fuera de la Constitución de 1860, sino incorporado en su art. 104; los límites que aquél impone no son, pues, externos, sino propiamente constitucionales.

- El pacto de Unión no dio a Buenos Aires derecho alguno ni privilegios que no tengan las otras provincias.<sup>30</sup>
- Buenos Aires no se incorporó a la Nación por medio del pacto de Unión pues la Nación es anterior y preexistente al pacto y «a todo».<sup>31</sup>
- Mediante el pacto lo que Buenos Aires hizo fue ejercer su derecho a revisar la Constitución.
- El pacto caducó de hecho y de derecho.
- Del pacto surgen modificaciones consignadas en la Constitución que favorecen a Buenos Aires pero que se incluyeron no como privilegios ni preferencias sino haciéndose extensivas a todas las provincias. Los beneficios que Buenos Aires obtuvo en virtud del pacto se hicieron regla general para todas las provincias.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> No hay derechos ni privilegios si se atiende a que todas las provincias declararon libremente confederarse mediante pactos que impusieron límites a la constituyente (i.e. que la constitución fuese federal); así Buenos Aires mediante su pacto de Unión también impuso los suyos. Esta igualdad consagra diferencias (derechos y privilegios) de hecho: «hemos querido que se diga en la Constitución que Buenos Aires no cede los poderes que se reservó por el pacto», dijo Sarmiento informando este artículo en la convención provincial. En ese «no ceder» radican sus derechos y privilegios. El Mitre 1878 insiste en la «regla general» y reduce los poderes reservados a preservar la integridad territorial.

<sup>31</sup> El Informe de la comisión partía del mismo principio: «Antes de la declaración de la independencia de las Provincias Unidas del Río de la Plata, la nacionalidad fue un hecho tradicional, que continuaba el sistema colonial»; «la nacionalidad argentina ha sido un hecho que ha sobrevivido, aunque perdiendo algunos de sus miembros, a las guerras intestinas, a la tiranía y al antagonismo de intereses creados por la desunión y el aislamiento» pero «de ese hecho ha nacido un derecho que ha consagrado las soberanías provinciales». El informe, sin embargo, completa esas ideas con expresiones tales como «las dos porciones en que se halla la República dividida»; «nos confederamos con la Confederación Argentina, constituyendo así ambas partes reunidas la Nación Argentina»; e insistía en que tal reunión por parte de Buenos Aires se hacía «siendo ese Pacto [de Unión] la base sobre la cual nos confederamos»; cf. tb. SEGUÍ - MITRE, *Polémica sobre...*, cit.

<sup>32</sup> Este es el punto más débil de la argumentación de Mitre. Textualmente sostuvo: «Del pacto de 11 de Noviembre han nacido, es verdad, ciertas modificaciones que han venido a favorecer directa e indirectamente a Buenos Aires y que han sido consignadas en la Constitución Nacional; pero de la manera que lo hacen las naciones que tienen el instinto de la conservación, que no quieren constituir privilegios ni preferencias disolventes de la unión. Así, por ejemplo, ¿a qué debe Buenos Aires la existencia de su Banco y la circulación de su papel moneda, así como que ese papel se reciba en todas las Aduanas de la Nación como si fuera moneda nacional? ¿Es este caso un privilegio que le ha concedido a Buenos Aires? Indudablemente, fue una ventaja que obtuvo por el pacto de 11 de Noviembre, pero no la obtuvo solamente para sí y a título de privilegio exclusivo. Los convencionales porteños y los constituyentes nacionales, inspirándose en el verdadero sentimiento general de todos y cada uno de los pueblos de la Nación, hicieron extensivas a todos esta ventaja, que entonces venía a favorecer únicamente a Buenos Aires, y dijeron: Corresponde al Congreso fijar las contribuciones, con tal que sean conformes en toda la Nación, pudiéndose pagar en la moneda que sea de curso legal en cada una de las Provincias». Ahora bien:

- Los pactos preexistentes a que se refiere el preámbulo (los históricos de la época de la federación, el más importante el pacto Litoral) también involucran a Buenos Aires y por más antiguos valdrían más.<sup>33</sup>

- El pacto obligaba a Buenos Aires a obedecer lo que resolviera la Convención Nacional con la condición de que ella respetase su integridad territorial en la solución del problema «capital».<sup>34</sup>

Es significativa la crítica que en 1878 reciben quienes, como Quesada, recuerdan los alcances del art. 104 de la Constitución, denunciando en sus opositores el recurso fácil de agitar la bandera de la nacionalidad y tachar de «arranque de provincialismo» a la defensa de legítimos derechos. En un paralelo notable con la situación que se vivirá en 1886 respecto de los debates de 1880, Quesada no comprende cómo lo que se juzgó en un momento doctrina constitucional verdadera ahora se ve como «elemento de desquicio», «causa de odiosos privilegios», «estipulación ominosa», «monstruo capaz de producir anarquía». Cuando denuncia la actitud de Mitre con meditaciones palabras —«la voluntad es impotente para variar los hechos de la historia [...] cambian los intereses, las pasiones y los móviles de los partidos políticos; pero los hechos quedan inalterables»—, el patricio se limita a

---

lo dispuesto sobre el pago de contribuciones se refiere, sin duda, al problema del papel moneda; pero la situación del Banco de la Provincia no depende de esto sino del art. 104 en cuanto remite al VII del Pacto de Unión, y lo que allí se concede de ningún modo alcanza a los demás establecimientos bancarios provinciales existentes o que pudieran existir en el futuro en el marco de la Constitución de 1860.

<sup>33</sup> En esto Mitre se aparta de lo que sostuvo en el informe de la comisión de 1860 (bajo el título «VI. Reformas del pacto»): «ese [el Pacto de Unión] y no otro es el pacto preexistente que se refiere a Buenos Aires y por lo tanto debe quedar garantido en la Constitución misma».

<sup>34</sup> En el Informe final de la comisión examinadora de la Constitución Federal redactado por Mitre (*Asambleas...*, t. IV, pp. 766-787), el punto «VI. Reformas del Pacto», clasifica las reformas propuestas en tres tipos: «1º Reformas que importan reservas de los derechos propios, o de los derechos naturales intransmisibles, que Buenos Aires propone como condiciones para federarse y respecto de los cuales la Convención *ad hoc* no puede estatuir nada en contrario, a menos que la Confederación pretendiese hacer violencia a Buenos Aires. [/] 2º Reformas puramente constitucionales que tienen por objeto perfeccionar la ley fundamental [...] [/] 3º Reformas que son una consecuencia forzosa del Pacto, o que expresamente están consignadas en él, y respecto de las cuales la Convención Nacional no puede hacer otra cosa que aceptarlas, porque el Pacto del 11 de Noviembre limita en esta parte sus poderes».

En el acta final de la Convención provincial, del 12 de mayo de 1860 (*Asambleas...*, t. IV, pp. 941-945), que se reproduce también en las actas del Senado Nacional de 23 de junio de 1860 (*Asambleas...*, t. IV, pp. 1011-1015) y de la Cámara Nacional de Diputados del 23 de junio de 1860 (*Asambleas...*, t. IV, pp. 1018-1022), el «Cuadro General de Reformas» las agrupa en dos partes: «Primera parte: Proyecto de Reformas» y «Segunda parte: Reformas consignadas a consecuencia del pacto», en la que se incluyen las modificaciones introducidas en los artículos 3, 31, 34 y 101 [104].



admitir que si «la voluntad no puede hacer que los hechos que han tenido lugar dejen de haber sucedido» puede en cambio «hacer variar el curso de las leyes, y darles distinto significado».

La opinión de Mitre pronto es blasonada por otro ministro de Avellaneda, Victorino de la Plaza. El 15 de febrero de 1879 Plaza dirige al gobernador Tejedor una extensa «exposición» sobre la cuestión monetaria. Se advierte en ella que el propósito del gobierno nacional es avanzar progresivamente hacia una situación en la que puedan revisarse las garantías establecidas en resguardo de Buenos Aires por el Pacto de Unión. Plaza se extiende en indicaciones sobre cómo deben administrarse los Bancos bonaerenses, y sobre el Pacto escribe:

«V.E. no extrañará que formule esta indicación a pesar de lo que prescribe el art. VII del Pacto de 11 de Noviembre de 1859, desde que, como he dicho y todos lo comprenden, las operaciones del Banco están íntimamente ligadas con la moneda circulante, y desde que la Nación garantiza e impone la circulación de esa moneda en la República.

Por otra parte, el artículo precitado tan solamente declara que «todas las propiedades del Estado (Buenos Aires) que le dan sus leyes particulares, como sus establecimientos públicos de cualquier clase y género que sean, seguirán correspondiendo a la Provincia de Buenos Aires, y serán gobernados y legislados por la autoridad de la Provincia».

Pues bien, un publicista tan respetable como es el Sr. Brigadier General D. Bartolomé Mitre, actor importante en los sucesos políticos de aquel tiempo, expresando su opinión en la H. C. de D. D. de la Nación sobre la inteligencia y autoridad de aquel Pacto, manifestó con patriótica convicción, que jamás fue la mente de sus autores, entre los que figura V. E., levantar una excepción al derecho común de los pueblos de la República, ni menos colocarlo sobre la Constitución Nacional, y como V. E. lo sabe, por ella corresponde al Gobierno Federal, legislar y hacer la moneda y reglar el comercio de las provincias; de modo que aún cuando el Banco como tal establecimiento pertenece y está bajo la autoridad del Gobierno de V. E., esa dependencia no se extiende hasta lo relativo a la moneda, sino pura y simplemente a las operaciones bancarias.»<sup>35</sup>

La crisis financiera del gobierno nacional en 1876, que el auxilio bonaerense soluciona, señala el cenit de la preponderancia porteña. Después de 1877 un nuevo clima político comienza a gestarse, resultado de diversas causas. Es una de ellas sin duda el recambio generacional de líderes políticos que advierte Carlos Melo<sup>36</sup>, y que asimismo se siente en los nuevos cuadros de esa estructura consolidada en la guerra del Paraguay y profesional-

<sup>35</sup> *Cuestión económica...*, pp. 51-52. Contra la opinión de Plaza, de los debates de la Convención provincial surge, como se ha visto, que la principal preocupación del legislador es precisamente salvaguardar la moneda de Buenos Aires, y la práctica constante posterior también lo prueba. Se verá más adelante que Wenceslao Pacheco, como ministro de Roca, invoca asimismo la «doctrina Mitre» contra los derechos de Buenos Aires.

<sup>36</sup> cf. CARLOS MELO, «El año 1877 y los destinos políticos argentinos», en *Boletín de la Academia Nacional de la Historia*, 33, 1962, pp. 549-564.

mente forzada a pensar en términos «nacionales»<sup>17</sup>; lo son además las señales amenazantes que se perciben desde el Este y el Oeste, que sugieren la conveniencia de hacer cesar las disputas internas; y también la reiterada prédica sobre la necesidad de crear un marco apropiado para los capitales que desde Europa están a la espera para producir el progreso argentino. Roca parece haber advertido el «espíritu» de la época, identificando con él su figura.<sup>18</sup> Si en 1877 aún considera que el círculo que orienta podrá aumentar su influencia apoyando la candidatura de Carlos Tejedor, el mejor conocimiento de la situación y las personas le conducen a definir en ese gobernador, que tan admirablemente va a prestarse a jugar su papel, un enemigo antitético y espectral del progreso —el localismo porteño— cuya representación va a atribuirse enfáticamente. Es ése el marco en que se instala la «doctrina Mitre» sobre el Pacto de Unión, y en él la voz tradicional para aludir a la presencia de los poderes nacionales en la ciudad de Buenos Aires —«huésped»— cobra resonancias insurreccionales.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> cf. ALFREDO TERZAGA, *Historia de Roca. De soldado federal a Presidente de la República*, Buenos Aires, Peña Lillo, 1976, 2 vol., en esp. cap. 18 (t. II, pp. 117-154). En sentido parecido FLORIT, *El roquismo*, cit.

<sup>18</sup> cf. las entrevistas reproducidas por BARTOLOMÉ GALÍNDEZ, *Historia política argentina. La revolución del 80*, Buenos Aires, 1945, 387 pp; pp. 151-153; y NATALIO BOTANA, «1880. La federalización de Buenos Aires», en FERRARI y GALLO (comps.), *La Argentina del ochenta...*, pp. 107-128.

<sup>19</sup> El uso del término «huésped» que los gobernadores de Buenos Aires dan al presidente de la república, por ejemplo en el mensaje Emilio Castro a la Legislatura transcrito en E. M., *Administración Castro. 1869-1870. Dos años de gobierno*, Buenos Aires, Imp. del Porvenir, 1871, 55 pp; p. 18.

## II. ROCHA Y EL '80

### 1. En la cuestión electoral y la guerra

Hacia 1876 Roca y Rocha —cuyo mutuo conocimiento, sin consecuencias políticas, remonta a 1871 y se debe a los oficios de Eduardo Wilde, correligionario del segundo y condiscípulo del primero— comienzan a cultivar una relación más estrecha en el fértil terreno político del enemigo común.<sup>40</sup> Aun cuando al morir Alsina ambos acarician íntimas esperanzas presidenciables, actúan juntos en la renovación de 1880. En 1879, año de definición de candidaturas, Rocha acepta lo prematuro de su intento y trabaja decididamente por Roca, sin duda persuadido de poner así los fundamentos de una posible sucesión.

Después de los comicios presidenciales del 11 de abril de 1880 comienza la fase final de un proceso que Roca —pero no Rocha— desde mucho antes cree que resolverá la guerra.<sup>41</sup> A fines de ese mes anticipa con precisión, en carta a Rocha, lo que a la postre ocurre: Tejedor se hará cada vez más fuerte en Buenos Aires como él en el interior; pero el resultado dependerá del control de las fuerzas nacionales. Así «sellaremos con sangre y fundiremos con el sable de una vez y para siempre esta nacionalidad argentina». Roca tiene presente lo azaroso de la guerra, e indica la posibilidad de un revés: «si sucumbimos habremos retrocedido veinte años con el triunfo de la injusticia»; pero en cualquier caso «los contemporáneos aplaudirán a los que venzan en los campos de batalla». Esta última convicción sumada a su fe en la superioridad del ejército nacional, funda su conducta a lo largo de ese año.<sup>42</sup> Así, cuando se procura alejar la guerra por medio de transacciones —Rocha también alienta esta posibilidad— reafirma aquellas ideas: «Es tan tentadora mi posición como General» —vuelve a escribir a Rocha— «teniendo la razón, la legalidad, el número y una confianza ciega en la victoria, que no sin esfuerzo he de hacer el sacrificio, no por la Presidencia, sino por perder la oportunidad de salvar, con las armas, esta nuestra efímera nacionalidad, que hasta un atolondrado puede ponerla en peligro». Y al considerar un eventual compromiso sobre la base de la federalización de la ciudad de Rosario y la elección

<sup>40</sup> Sobre la relación Roca-Rocha cf. ALLENDE, «Julio A. Roca y Dardo Rocha...» cit. Mientras las diferencias entre Roca y Alsina se hacen públicas en relación con la estrategia a seguir en el desierto, Del Valle, Rocha y otros fracturan el autonomismo dando origen al partido republicano.

<sup>41</sup> cf. la carta de Roca a Juárez Celman, 3 de septiembre de 1879, ap. AGUSTÍN RIVERO ASTENGO, Juárez Celman. 1844-1909. Estudio histórico y documental de una época argentina. Buenos Aires, Guillermo Kraft Ltda., 1944, p. 140.

<sup>42</sup> Roca a Rocha, 28 de abril de 1880, ap. RIVERO ASTENGO, Juárez Celman..., pp. 176-177.



de Sarmiento como presidente, supone como condición que Avellaneda «ponga en mis manos el poder militar de la República».<sup>43</sup>

Durante los meses que preceden a la guerra civil Rocha ocupa un lugar central entre los referentes políticos del general tucumano en Buenos Aires. El punto fundamental de discusión entre las elecciones de abril y la guerra de junio gira en torno a la composición de los miembros y las autoridades de la cámara de Diputados. La estrategia roquista en relación con el segundo problema —aceptar que no pueden imponer un presidente y apoyar al adversario más cercano para que les deba su nombramiento— es ideada por Rocha.<sup>44</sup> Él mismo interviene activamente en el más arduo asunto que Roca maneja a la distancia, cuya materia es la aceptación de los diplomas de los diputados electos en los comicios del 1º de febrero. Las negociaciones en Buenos Aires son confiadas a Victorino de la Plaza y se llevan a cabo ante Mitre.<sup>45</sup> Sea por presiones de Avellaneda y Sarmiento —como cree Sanucci—, por la habilidad del jefe porteño, o porque el propio Plaza personalmente asume que es mejor lograr una transacción que haga presidente a Sarmiento y no insistir con la candidatura de Roca, lo cierto es que acepta un resultado —contra el que Rocha realizó «esfuerzos sobrehumanos»<sup>46</sup>— que deja al roquismo sin control del escrutinio de las elecciones presidenciales.<sup>47</sup> Por un momento, apenas, Roca dice vacilar<sup>48</sup>. De inmediato, sin

<sup>43</sup> Roca a Rocha, 6 de mayo de 1880, ap. SANUCCI, *La renovación presidencial de 1880*, La Plata, 1959, 220p; pp. 139-140; con fecha 5, ap. RIVERO ASTENGO, *Juárez Celman...*, pp. 184-185.

<sup>44</sup> cf. SANUCCI, *La renovación...*, pp. 131-132.

<sup>45</sup> Luego de la célebre sesión del 7 de mayo, suspendida cuando, según algunos testimonios, parecía precipitarse en un baño de sangre, roquistas y mitristas designaron delegados para negociar. A instancias de Mitre, sin embargo, las tratativas se confiaron a un delegado por parte (Plaza y el mismo Mitre); el acuerdo logrado se aprobó en la cámara el 15 de mayo. Para entonces había fracasado el encuentro Tejedor-Roca, realizado bajo presión de la opinión pública el 10 de mayo en la cañonera Pilcomayo fondeada en Tigre.

<sup>46</sup> Cf. tanto en GALÍNDEZ como en SANUCCI abundante reproducción documental que prueba la planificación conjunta de Roca y Rocha a lo largo del mes de mayo de las operaciones políticas roquistas en Buenos Aires. La expresión «esfuerzos sobrehumanos» en Rocha a Roca, 18 de mayo de 1880, ap. GALÍNDEZ, *Historia política...*, pp. 249-250.

<sup>47</sup> cf. GALÍNDEZ, *Historia política...*, pp. 213-232; SANUCCI, *La renovación...*, pp. 131-136; tb. la versión de un protagonista de los hechos, YOFRE, *El Congreso de Belgrán...*, pp. 55-70.

<sup>48</sup> cf. Roca a Rocha, 20 de mayo de 1880, en la que llega a sugerir que piensa retirarse a Europa a fines de mes; transcriben fragmentos GALÍNDEZ, *Historia política...*, pp. 252-253; SANUCCI, *La renovación...*, pp. 147-148. ¿Se trata de las dudas que acompañan la víspera del jefe militar que se lanza a la guerra, o de una táctica para suscitar respuestas de partidarios? Para Galíndez fue Rocha quien «modificó la actitud del general». Según Ángel Costa son éstas palabras de Rocha: «yo fui uno de los más infatigables obreros de la presidencia del general Roca a punto de que cuando él desmayaba y perdía la fe en su candidatura yo redoblaba mis esfuerzos para sacarla triunfante» (ÁNGEL FLORO COSTA, *La crisis político-financiera de la República Argentina. Carta política al Presidente Roca por... abogado*, Montevideo, 1885, 47 pp; p. 31). En el mismo sentido el autor anónimo de *La presidencia futura y los candidatos actuales. Estudio político electoral* (República Argentina [sic], 1885; 56 pp): «después de haber llegado éste [Rocha] hasta

embargo, se repone. Ante las presiones de una *Comisión de comercio*, hace saber que confía su destino político a las decisiones que adopte un consejo partidario, al que por cuerda reservada instruye sobre el modo en que debe rechazar terminantemente toda posible renuncia a su candidatura. Una vez más, en el centro de esta maniobra —destinada a que «los amigos de Buenos Aires y los del Congreso [...] compartan con su candidato las glorias y las responsabilidades»—, está Rocha.<sup>49</sup> La ruptura precisa un *casus belli*, que ocurre el 2 de junio cuando fuerzas nacionales intentan infructuosamente impedir un desembarco de armas compradas por el gobierno de Buenos Aires, que se efectúa en el Riachuelo. Una parte de los poderes públicos abandona la ciudad de Buenos Aires (Rocha está entre los legisladores que la dejan a bordo del *Villarino*). Esto y la movilización de fuerzas conduce —a pesar de las renovadas misiones de paz ante Roca, entre las que se destacan las gestiones de la Corte Suprema de Justicia— a la ruptura de hostilidades, que demora sin embargo para dar lugar a la reunión de los Colegios electorales, prevista para el 13 de junio. Cumplido este paso que deja pendiente sólo la última y decisiva instancia del proceso electoral —el escrutinio y proclamación en la Asamblea Legislativa—, se inician, el 16, las operaciones militares destinadas a asegurar su resultado.<sup>50</sup> La idea de Roca consiste en un avance masivo de fuerzas dispuestas a entrar en la ciudad sin negociar («sitiando a la "criolla" [la] guerra prolongarase indefinidamente», dice): «Desde el momento que sospechen que hay resolución de atacarlos y tomarlos a viva fuerza, ya no han de resistir; es necesario quitarles toda esperanza de transacción», opina después del triunfo de Racedo el día 17, mientras continúa acumulando tropas para el sitio, que llegarán a 40.000/50.000 según diversas fuentes. Y aún después del definitivo triunfo de Barracas asegura que la

---

la abnegación de todos los sacrificios en favor de aquel [Roca]; después de haber sido su amigo y su apoyo en las horas de tribulación; su consejero y su guía en los días de los primeros ensayos gubernativos, hoy está roto el encanto, y sin causa efectiva o aparente, cada uno de estos dos hermanos Siameses de 1880, va por el mundo llevando un cuerpo político incompleto» (p. 31).

<sup>49</sup> cf. SANUCCI, *La renovación...*, pp. 149-150; GALÍNDEZ, *Historia política...*, pp. 253-262 (Galíndez omite mencionar la instrucción reservada). Sobre ello cf. tb. *Roca a Juárez Celman*, 2 de junio de 1880, ap. RIVERO ASTENGO, *Juárez Celman...*, pp. 194-195). Ya antes Roca había prometido someter la continuidad de su candidatura a la opinión de sus partidarios poniendo como condición la instalación del Congreso. Como ésta se verificó en términos para él desfavorables, no lo hizo. Ésta primera promesa había sido elaborada conjuntamente por Roca y Rocha, en una carta-manifiesto posterior al encuentro con Tejedor, de la que fue portador el ministro de Guerra Pellegrini (cf. SANUCCI, *La renovación...*, p. 145).

<sup>50</sup> Según Sanucci con la reunión de los colegios electorales el «proceso electoral se ha cerrado». Sin embargo, éste sólo concluye cuatro meses más tarde, con la proclamación de Roca en la Asamblea Legislativa del 9 de octubre, y la guerra civil es sin duda una de sus instancias decisivas.



«procesión de multitudes armadas hacia Belgrano seguirá como hasta ahora. Tendrán todos los batallones que quieran. Yo no me ocupo de otra cosa».<sup>51</sup>

La centralidad de Rocha en la preparación de la guerra es subrayada por los vencidos, que lo juzgan traidor a la causa de Buenos Aires. Concluida la sesión legislativa del 7 de mayo —después de la cual algunos diputados intimidados por la exaltación de ánimos reinante declinaron votar contra la provincia en la cuestión de los diplomas—, Rocha queda expuesto al salir del Congreso a la agresión de la turba que grita juzgando felonía su conducta.<sup>52</sup> En el cronicón que más tarde publica Eduardo Gutiérrez en *La Patria Argentina*, recuerda que entre «los que decidieron la guerra sin cuartel a Buenos Aires, formaron seis porteños, a cuya cabeza se hallaba el doctor Rocha. [I] ¡Eran los hijos que ofrecían en venta a la madre patria!», y afirma que mientras Avellaneda daba su discurso ante el mitin de la paz, «Rocha iba en misión cerca de Roca para transmitirle sus últimas órdenes de guerra».<sup>53</sup>

Una vez comenzada la breve pero muy cruenta instancia militar, Rocha parece atender preferentemente a la situación bonaerense, en particular desde que la defensa se concentra en la ciudad. Para el gobierno de la campaña Avellaneda designa comisionado, el 17 de junio, al general José María Bustillo.<sup>54</sup> Le acompañan en calidad de secretarios dos futuros ministros bonaerenses del siguiente lustro, Vicente Villamayor y Eulogio Enciso.<sup>55</sup> Luego de las decisivas batallas de los días 20 y 21 de junio, el 22, el gobierno nacional decreta la

<sup>51</sup> cf. los telegramas y notas del Archivo Rocha que transcribe GALÍNDEZ, *Historia política...*, pp. 296-304. Es también elocuente la nota que Roca había remitido a José Posse el 4 de abril, comparando su situación con la de Urquiza quien, en las guerras con Buenos Aires, «en plata, sólo le oponía las Provincias de Entre Ríos y Santa Fe. Ahora todos los pueblos aproximados por los telégrafos y los ferrocarriles pueden concurrir a la cima» (ap. RUIZ MORENO, *La federalización...*, p. 46). Además del ejército de línea Roca organizó, a través de Juárez Celman, batallones de «voluntarios» Cívicos y Patricios, y coordinó esfuerzos de guerra con otros parientes como Rudecindo y Ataliva Roca y Marcos Juárez. Cuando la guerra se inicia Roca lo comunica a Juárez Celman como un deseo cumplido que atribuye a del Viso: «Viso tiene ya, querido Juárez, lo que deseaba: la guerra» (cf. RIVERO ASTENGO, *Juárez Celman...*, pp. 200 y 197).

<sup>52</sup> Según las crónicas: «a este, este es Rocha, mátenlo!» (*La Prensa*, 8 de mayo de 1880) y «maren al Dr. Rocha, mátenlo» (*Tribuna*, 7 y 8 de mayo de 1880); apógrafos en AGN-DR 293.

<sup>53</sup> EDUARDO GUTIÉRREZ, *La muerte de Buenos Aires. [Épopeya de 1880]*, Buenos Aires, [1882] 1959, 423 pp; pp. 175 y 183.

<sup>54</sup> cf. CARLOS D'AMICO, *Siete años en el gobierno de Buenos Aires*, tomo I [único publicado] Buenos Aires, 1895; 282 pp; pp. 199-200. Según informa más tarde del Viso a Roca, el partido autonomista «está apoderado de la campaña por medio del Interventor Bustillo, a quien maneja Rocha» (*Del Viso a Roca*, 22 de julio de 1880, ap. ARCE, *Roca*, I, pp. 362-365). Cf. un ejemplo de la participación de Rocha, cercano a Bustillo, en la designación de autoridades municipales durante el período del Congreso de Belgrano en la evocación de AGN-DR 39, *Augusto Jansen a Rocha, Morón*, 3 de abril de 1882.

<sup>55</sup> Los nombramientos de Villamayor y Enciso del día 19 en *El Porteño*, primera edición extraordinaria, Buenos Aires, junio 22 de 1880, p. única, c. 4.



intervención de la provincia y el estado de sitio en su territorio. Simultáneamente, el gobierno de Tejedor convoca a Mitre para asumir la defensa de la ciudad, mientras las acciones prácticamente cesan merced a las gestiones del cuerpo diplomático. En rigor, Mitre acepta «los poderes de la guerra para hacer la paz»<sup>56</sup>: se trata ahora de buscar un acuerdo sin que la provincia pase a poder de los aliados porteños de Roca. Éste no pierde de vista lo fundamental, que aún es asegurar su elección mediante el control del Congreso. Mientras el día 23 se abren las conversaciones entre el gobierno nacional y un enviado bonaerense —Félix Frías, quien hasta entonces ha trabajado inútilmente por la paz—, Roca apura por el telégrafo a Rocha para que los diputados residentes en Belgrano declaren cesantes a sus miembros «rebeldes» —es decir a la mayoría de la cámara que permanece en Buenos Aires— e incorporen a los electos por la provincia de Córdoba en los comicios pasados.<sup>57</sup> Al día siguiente se cumple la primera de esas órdenes —que de hecho significa que Roca será presidente—, aunque el manifiesto que la cámara dirige al pueblo será publicado sólo el 30.<sup>58</sup> Para entonces culminan las conversaciones que desde el 25 celebran primero Mitre con los ministros del ejecutivo nacional y luego José María Moreno con Avellaneda. Esas negociaciones comienzan, por parte de Avellaneda, exigiendo la renuncia de Tejedor. El go-

<sup>56</sup> Expresión de Mitre durante las negociaciones, según testimonio de Pellegrini; cf. GALÍNDEZ, *Historia política...*, p. 311.

<sup>57</sup> El telegrama del 23 de junio de Roca a Rocha en GALÍNDEZ, *Historia política...*, p. 304. Cf. tb. *Roca a Rocha*, (tel.) 24 de junio de 1880, ap. ALLENDE, «Julio A. Roca y Dardo Rocha...», p. 218: «es necesario que los grandes esfuerzos que ha hecho el país no se esterilicen dejando en pie elementos anárquicos [...] Es necesario que la idea de un asalto sea una resolución y se tomen todas las medidas para darlo. Una vez que los de la plaza se convenzan que esto puede suceder se han de rendir a discreción». Allende fecha en estos días la primera tirantez entre ambos políticos a raíz del tratamiento que debía darse a los vencidos.

<sup>58</sup> La cámara de diputados sesionando en minoría viene ocupándose de la mayoría del cuerpo (mayoría no parlamentaria, insuficiente para lograr quorum) que ha quedado en Buenos Aires desde el 9 de junio. Una comisión especial redacta una nota de citación que se aprueba el 11; el 14 se designa otra comisión que debe estudiar el procedimiento a seguir ante la respuesta negativa recibida. El 23 —se deduce del acta del 24, pues la deliberación no queda registrada— la cámara sesiona en comisión «de una manera reservada», discutiendo un proyecto diferente al presentado al día siguiente, que siguiendo la orden de Roca declara vacantes los puestos de 40 diputados (24 de Buenos Aires y 16 del interior), dejando a mitristas, conciliados, etc. sin representación. Cuando Saravia hace notar que el proyecto estudiado en la jornada anterior es otro, es llamado rápidamente a silencio por Serú, que argumenta la reserva acordada: «no podía en consecuencia hacer uso de las opiniones allí manifestadas». Teófilo García propone una nueva citación antes de declarar la cesantía, que no se acepta. Sólo se accede a otra propuesta suya: la redacción de un manifiesto que explique la conducta de la minoría de la cámara. Es encomendada a una comisión que presenta su texto el día 30. En cuanto a los diputados por Córdoba el primer paso se da ya el 17 de junio cuando un grupo de apenas 16 diputados autoriza al presidente de la cámara a integrar la comisión de poderes para que ésta pueda estudiar los correspondientes a aquéllos. Véanse las actas del *Diario de sesiones de la cámara de Diputados. Año 1880*, reproducidas en *Asambleas...*, t. VI, primera parte, Buenos Aires, 1939; 826 pp; pp. 16-25.

bierno nacional sólo puede negociar con una autoridad no comprometida con la rebelión, para lo cual se acepta la asunción del mando provincial por el vicegobernador José María Moreno. Será éste una reliquia transitoria de la anterior situación, pues las exigencias del presidente incluyen además la desaparición de los poderes públicos de la provincia y su nueva organización bajo control de la intervención; y la conservación de las autoridades designadas por el interventor en la campaña. Estas propuestas significan, en resumen, el traspaso de la situación provincial a los autonomistas aliados de Roca, mediante una renovación de los poderes bonaerenses en elecciones «hechas» en la campaña por las autoridades impuestas por Bustillo. Naturalmente, el mitrismo no puede convenir en esta solución. Más allá de la sincera y tenaz negociación en torno a las formas del desarme provincial, juzgadas decisivas por cuestión de honor, las contrapropuestas apuntan a mantener la Legislatura —en la cual el autonomismo ha quedado en minoría después de las elecciones del 28 de marzo de 1880 controladas por Tejedor— y dar por concluida la intervención inmediatamente después que Moreno declare el acatamiento bonaerense a las autoridades nacionales. Así el mitrismo conservará el control de la provincia. Acerca de lo finalmente acordado entre Avellaneda y Moreno y del carácter mismo del acuerdo —«pacto» o no— se dan diversas, interesadas y parcialmente contradictorias versiones. En cuanto al punto que aquí interesa, luego de la renuncia de Tejedor no se disuelve la Legislatura ni cesa la intervención.

Sin embargo la cuestión política no puede detenerse allí. En tiempos ordinarios el Congreso habría ratificado lo actuado por un presidente argentino. No es ése, por cierto, el caso. Conviene de todos modos no sobrestimar la retórica de los discursos pronunciados en el Senado sobre la independencia del poder legislativo, el celo por sus atribuciones y el repudio a los avances del ejecutivo. En rigor, el Congreso —más allá de la sinceridad de alguno de sus miembros destinado a desengañarse en el futuro próximo— es fiel al ejecutivo «electo», quien detenta de hecho el poder real desde que lo militar domina la escena. Al respecto Zeballos recordará más tarde esta confidencia de Avellaneda en Belgrano: «soy como un sol a las cinco de la tarde».<sup>59</sup>

## 2. En la cuestión capital

Con la renuncia de Tejedor, el compromiso porteño de entregar las armas, la expulsión de los adversarios de la candidatura de Roca en la cámara de diputados y la incorporación de los electos por Córdoba, concluye la guerra que da solución al conflicto suscitado. Naturalmente ese triunfo militar, como todos, altera profundamente las relaciones de poder an-

<sup>59</sup> Trae este testimonio, originalmente publicado en la *Revista de Derecho, Historia y Letras*, CARLOS PÁEZ DE LA TORRE (h), *Nicolás Avellaneda. Una biografía*, Buenos Aires, 2001; 423 pp; p. 328.



teriores al movimiento de armas y, en la medida en que los objetivos de guerra son alcanzados, permite que los diferentes actores se tracen otros, para cuya consecución no necesariamente los aliados o enemigos de la víspera siguen siendo tales.<sup>60</sup> Mitrismo y autonomismo porteño pasan a disputar ahora el control de la provincia. Si la adversidad abroqueló al primero, la falta de un liderazgo unificado que amaga al segundo desde antes de la muerte de Alsina, impide su acción concertada y hace posible que un factor externo y dominante determine su curso. Los seguidores de Roca, a su vez, pueden ahora explicitar sus expresiones de abril —«sellaremos con sangre y fundiremos con el sable de una vez y para siempre esta nacionalidad argentina»— de un modo que incluye la federalización de Buenos Aires. La discusión sobre las intenciones de Roca al respecto parece superflua. Sin duda, gobernar con jurisdicción exclusiva en la histórica ciudad es para él una alternativa óptima; y solucionar el problema capital federalizando Rosario, una opción eventualmente aceptable, en un contexto cuyo eje no cruza ese meridiano institucional sino la más urgente cuestión de mantener posiciones de poder con vistas al futuro. La más formal referencia de Roca a la solución de la cuestión capital anterior al fin de la guerra se encuentra en un memorándum redactado por el candidato y por Rocha luego de la entrevista Roca-Tejedor, en el que acuerdan el curso a seguir. La prioridad es procurar la incorporación de los diputados electos al Congreso mediante un compromiso con Mitre, para asegurar la elección de Roca. Si esto no resulta posible, Rocha debe conversar con otros operadores roquistas para «indicarles la necesidad de Sarmiento». A éste se ofrecerá la candidatura «si promete cumplir la ley que de el Congreso resolviendo definitivamente la cuestión Capital». De esta forma —explica Roca a Juárez—, retienen la mayoría del Senado, el poder militar, las situaciones amigas y la posibilidad de «pasar el Rubicón en mejor oportunidad».<sup>61</sup> Este memorándum, que lleva las iniciales de Roca y que autoriza a Rocha a negociar discrecionalmente, no permite conocer más que el juego del candidato respecto de un

<sup>60</sup> De inmediato lo hace notar Roca a Juárez Celman: «El sometimiento [de Buenos Aires] bajo las bases que se ha hecho [el «pacto» con Avellaneda] nunca nos puede ser desfavorable. Los enemigos con que vamos a tener que luchar en adelante no saldrán de las filas tejedoristas, sino de entre los vencedores de la Chacarita» (*Roca a Juárez Celman*, 9 de julio de 1880, ap. RIVERO ASTENGO, *Juárez Celman...*, p. 202). Sin embargo, como se verá, por entonces el acuerdo con el mitrismo fracasa al no aceptar éste la cesantía de los diputados declarados «rebeldes».

<sup>61</sup> «El loco [Sarmiento] se nos entregará en cuerpo y alma y nos dará todo lo que le pidamos, inclusive la Capital de la República en el Rosario, porque está poseído de la ambición más desenfrenada. Creo que con él no evitaremos la guerra civil, pero no la haremos en mi nombre, y así sería más seguro que los elementos militares de la nación cayeran en nuestras manos, quitando así hasta la sombra de complicidad conmigo. [...] Aunque lo de Sarmiento no sea una resolución, conviene ir preparando hábilmente el terreno. Cuando nos veamos muy arrinconados, le clavaremos este agudo arpón en medio del lomo a los señores mitristas, autores de todo esto, y seguiremos preparándonos en silencio y con disimulo para pasar el Rubicón en mejor oportunidad» (*Roca a Juárez Celman*, mayo de 1880, ap. RIVERO ASTENGO, *Juárez Celman...*, p. 179).



aliado, en un momento particular. Horas antes dice a Tejedor que la opción de Sarmiento es inviable y no hay en el escenario más candidatos que ellos mismos. Y días después escribe al mismo Rocha haciéndole saber que algunos electores partidarios declaran que votarán antes por Tejedor que por el polémico sanjuanino.<sup>62</sup> Menos que inconsecuencia, hay en ello adaptación a reacciones de terceros y a las cambiantes circunstancias, en orden al logro y mantenimiento de posiciones de poder. En ese contexto es preciso interpretar las declaraciones de Roca —sean dichas a la prensa<sup>63</sup> o en un epistolario político cargado de contratretas<sup>64</sup>— y también sus silencios.<sup>65</sup>

Más allá de conjeturas, inmediatamente después de asegurada su presidencia, los voceros de Roca plantean la necesidad de federalizar Buenos Aires. Pizarro —quien en relación con el nuevo objetivo mantiene con aquél una relación equivalente a la que le cupo a Rocha mientras el proceso electoral fue la preocupación central— presenta el problema resignificando de un modo preciso los recientes sucesos:

«Se trata de averiguar las causas que han producido este gran trastorno nacional, creando la actual situación de guerra, y se pretende encerrarla en una cuestión meramente electoral. [//] No obstante, si se estudia con madurez los sucesos que se han producido durante año y medio, ha de comprenderse que hay una causa latente de mayor importancia [...] luchan los pueblos en este instante para dar al Gobierno General una residencia propia que haga efectiva su au-

<sup>62</sup> Transcribe esos documentos SANUCCI, *La renovación presidencial...*, pp. 141-142, 146.

<sup>63</sup> «Reporter: ¿No teme V. las cuestiones que van a surgir con motivo de la cuestión capital? [Avellaneda había manifestado su propósito de resolver esa materia en las sesiones legislativas de 1880] [//] Roca: Absolutamente. El tiempo ha hecho su obra, y la unidad nacional es un hecho consumado. No está en poder de ningún argentino el romperla. La Capital puede, pues, ser mudada sin peligro. Buenos Aires no consentirá en ser federalizado; es inútil pensar en ello. [//] La Capital será designada por el Congreso, y según las opiniones que he oído emitir, se escogerá entre San Nicolás y el Rosario, dos puntos que me parecen igualmente convenientes. [//] La voluntad del Congreso será ejecutada sin dificultad, no lo dude V. No estamos en los tiempos en que el general Mitre se creía obligado a establecer el gobierno nacional en Buenos Aires, para vigilar a los separatistas.» (El Independiente [Rosario], 19 de diciembre de 1879, ap. BOTANA, «1880. La federalización...» pp. 126-127). Antes, con ligeras modificaciones, tomado de *Le Courrier de La Plata*, en GALÁNDEZ, *Historia política...*, p. 152.

<sup>64</sup> En carta fechada el 17 de marzo de 1880, Roca se había manifestado partidario de resolver la cuestión capital fijándola fuera de Buenos Aires; Diego de Alvear le contesta aplaudiendo la idea, pero advirtiéndole que, por la resistencia que generará en Buenos Aires, «la ley y traslación de la Capital tiene que llevarse a cabo, breve y enérgicamente» (cf. ARCE, *Roca*, t. I, pp. 340-350).

<sup>65</sup> cf. p. e. ALFREDO DÍAZ DE MOLINA, *La oligarquía argentina. Su filiación y régimen (1840-1898)*, tomo I, Buenos Aires, 1972; 345 pp; p. 287. Si la prueba empírica justifica descartar la cuestión capital como causa determinante de la guerra civil, el silencio de Roca no arguye posición personal tomada respecto de la eventual solución de ese problema.

toridad, y lo convierta en un gobierno fuerte [...] Preciso es no engañarnos; Buenos Aires es la Capital de hecho y de derecho de la República».<sup>66</sup>

El camino hacia la discusión de la cuestión capital en el Congreso comienza el mismo 3 de julio, cuando Pizarro denuncia que el presidente Avellaneda ha «pactado con los rebeldes». Una larga requisitoria de doce puntos es enviada por el Senado al poder ejecutivo. Los dos últimos se refieren a la cuestión capital. Se quiere saber cuándo y bajo qué seguridades volverá a Buenos Aires (11º); y qué jurisdicción ejercerá en esa ciudad y sobre qué bases de coexistencia entre Nación y provincia «en semejante caso y mientras no se dicta la Ley de capital definitiva de la Nación». El 6 Pizarro presenta a la cámara tres proyectos. Uno de ellos autoriza al P. E. a gestionar ante las autoridades constitucionales de la provincia de Buenos Aires la cesión de la ciudad de ese nombre para Capital Federal. Asumiendo que una solución permanente tomará algún tiempo, otro proyecto autoriza al P. E. a fijar la capital provisoria en cualquier punto del territorio nacional, con jurisdicción exclusiva. Si opta por una ciudad capital de provincia, deberá firmar acuerdos de coexistencia de poderes previa aprobación de sus términos por el Congreso. Entretanto la capital provisoria seguirá siendo Belgrano. Un último proyecto declara el estado de sitio en todo el país «para evitar que la guerra se produzca más tarde en algunas otras partes, a medida que se desarrollen los sucesos con ocasión de la gran cuestión nacional y de los intereses transitorios que se pretenden tal vez vincular a ella en la fijación de Capital permanente».<sup>67</sup> Las respuestas, dadas al fin por el poder ejecutivo el 10 de julio, respecto a «qué pensaba hacer sobre esto [la cuestión capital] para no dejar esterilizar la situación creada por los últimos sucesos [la derrota militar de Buenos Aires]» le parecen a Pizarro insuficientes, aun cuando le consuela saber que el ejército se mantendrá sobre Buenos Aires, según la respuesta del ejecutivo, mientras no complete la pacificación, afirmación «que importa decir, según yo lo

<sup>66</sup> *Asambleas...*, t. VI, primera parte, pp. 25-26 (intervención del senador Manuel Pizarro en la sesión del 6 de julio de 1880). Véanse las terminantes expresiones de Absalón Rojas sobre el momento en que la federalización de Buenos Aires pasa de posibilidad eventual a objetivo político, *infra* pp. 372-373. Al respecto se lee en un elogio de Pizarro que atribuye a «su iniciativa, su tenaz labor» el haber «fundado el asiento estable y duradero de los Poderes Públicos de la República»: «La cuestión Capital no fue el agente exclusivo de los últimos acontecimientos que trajeron la convulsión y el desorden a la República. [I] Causas de otro orden presidieron su elaboración; y la cuestión capital habrá solamente podido prestar un pequeño concurso. [I] Si a la terminación de aquellos acontecimientos, ella fue llevada al Congreso y resuelta como una exigencia poderosa, como una imprescindible necesidad, esto solo significa que con una habilidad innegable se aprovechó ese cuarro de hora»; cf. UN ARGENTINO [Benjamín Basualdo], *Rasgos biográficos del doctor D. Manuel D. Pizarro, Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública, por...*, Buenos Aires, Ostwald y Martínez, 1881, 89 pp; pp. 78-79.

<sup>67</sup> cf. *Asambleas...*, t. VI, primera parte, pp. 25-27; la cita en p. 27.



comprendo, "hasta tanto que esta gran cuestión no haya sido resuelta", porque sin esto no puede haber completa pacificación".<sup>68</sup>

En rigor, el Ejecutivo no se niega a atender la cuestión capital pero, en lo inmediato, le preocupa más la rápida desaparición de su poder para influir en el curso de los hechos y en la conformación del escenario político posbélico. El mes de julio prueba que en él su espacio tiende a reducirse aceleradamente. La iniciativa se traslada al Congreso, expresión política del ejército triunfante. Para afirmarse en ese contexto, Avellaneda intenta sostener la contraparte mitrista. De allí provienen esos acuerdos que los roquistas repudian: el mantenimiento de un gobernador bonaerense mitrista, la subsistencia de la administración y la Legislatura «rebeldes»; la inocua acción de la intervención nacional más allá de la campaña. Sin embargo, los líderes roquistas del Congreso actúan con recia determinación. Cuando la cámara de diputados comunica su reinstalación al P. E. N. y al Senado, en la cámara alta Luis Vélez pone en duda la legalidad de su constitución.<sup>69</sup> Vista la vacilación del ejecutivo, que de hecho no acusa recibo de la nota remitida por los diputados, el grupo de senadores roquistas se mueve con rapidez para advertir a Avellaneda «que eligiese entre ellos y nosotros», amenazando con dar un manifiesto y retirarse, senadores y diputados roquistas.<sup>70</sup> Otro enfrentamiento tiene lugar con motivo de la discusión de la ley que aprueba los decretos expedidos por Avellaneda en los días en que el Congreso deja de sesionar por falta de *quorum* en diputados. Esos decretos se refieren al estado de sitio y la intervención a Buenos Aires y Corrientes, y al estado de sitio en Entre Ríos y Santa Fe. Los roquistas intentan ya entonces forzar la supresión de la Legislatura de Buenos Aires, pues ella no puede «servir al propósito de resolver la gran cuestión de la Capital». Esto supone desautorizar las decisiones del presidente. Finalmente, votan en ambas cámaras el proyecto que no indica expresamente como objetivo de la intervención en Buenos Aires la disolución de su Legislatura. Para ello reinterpretan el decreto de intervención de Avellaneda que se refiere a la «completa supresión de la rebelión», declarando que su cumplimiento obliga a disolver aquel cuerpo y convocar a nuevas elecciones para reintegrarlo.<sup>71</sup> Asociada así la subsistencia de la Legislatura por una parte a la de un partido y por otra a la sanción de la ley de capital, la semana siguiente se convierte en una febril carrera de

<sup>68</sup> *Asambleas...*, t. VI, primera parte, p. 47 y 53.

<sup>69</sup> Como se dijo, el grupo roquista retirado a Belgrano, reunido en minoría, declaró vacantes los puestos de los diputados que permanecieron en Buenos Aires junto a la Corte Suprema Justicia, y aceptó luego los diplomas presentados por los representantes electos en Córdoba.

<sup>70</sup> cf. *Absalón Rojas a Roca*, 7 de julio de 1880, ap. ARCE, *Roca*, t. I, pp. 360-361.

<sup>71</sup> cf. *Asambleas...*, t. VI, primera parte, pp. 54-107. El acuerdo se logra fuera del recinto entre las sesiones del Senado de los días 13 y 14 de julio. La sanción en diputados se vota el sábado 17. Durante este período Rocha inasiste a las sesiones, justificado a raíz del fallecimiento de su padre. Sin embargo hay también una razón política, que subraya la simultánea ausencia de del Valle.



negociaciones llevadas adelante tanto por el gobierno nacional como por los referentes roquistas con interlocutores mitristas y autonomistas, que compiten por retener el control de la provincia a cambio de entregar la ciudad para resolver el problema capital.<sup>72</sup> Avellaneda se inclina a negociar con Mitre a través de Moreno para dar al futuro presidente, dice, una base porteña sin la cual no podría sostenerse; base que los autonomistas no pueden garantizar por sus divisiones internas. De hecho, con motivo de tales reyertas, en esos días se reclama a Roca su presencia en Belgrano: «Ud. debe venir para evitar que la cuestión gobernador de Buenos Aires produzca la anarquía de nuestro partido, pues son muchos los aspirantes».<sup>73</sup> Si algunos amigos de Roca acompañan a Avellaneda en sus intentos, otros, como del Viso, prefieren la alianza con los autonomistas, y entre ellos con Rocha, a quien se juzga «mejor, por cuanto está más comprometido y necesita ganarse al fin bajo la sombra de usted». A éste del Viso le advierte que en sus trabajos para reconstruir el partido debe «formar su Comité autonomista roquista, si quiere contar con el apoyo del Congreso».<sup>74</sup> En la noche del jueves 22 de julio la dos tendencias chocan en una reunión de partidarios roquistas en casa de propio del Viso:

«[...] me retiré apresuradamente a casa, donde me esperaba una reunión de Senadores, para oír al Dr. Rocha y entendernos con nuestros amigos autonomistas que, asustados de los trabajos del partido mitrista (hoy en el poder en la ciudad) tratan de reorganizarse y no abandonar la presa.

De la reunión que hubo de producir desagrados por la vehemencia de Pizarro, declarando que él no buscaba sino la solución de las cuestiones nacionales y ante todo la de la Capital de la República, para lo que aceptaba el concurso de cualquiera de los partidos de Buenos Aires, como diera resultado [...] Febre y yo calmamos a Rocha, que se mostró herido en lo más vivo diciendo a Pizarro: "Yo no he buscado jamás, sino los grandes intereses nacionales; pero he servido para ello a mi partido, en todas las Provincias para darle influencia y poder. [...] Tengo el derecho de reclamar el apoyo de mis amigos políticos, para nuestro partido en Buenos Aires y de que crean más en él, que en el enemigo, para sus grandes aspiraciones nacionales".<sup>75</sup>

Al día siguiente, en casa de Madero, comienzan las gestiones de «jefes de circulitos» —califica Viso a Irigoyen, Sáenz Peña, Del Valle, Alvear y otros— «partiendo de la base

<sup>72</sup> «Unos y otros reconocen ya que la cuestión nacional está resuelta, y todos juntos han de buscar la sombra de la nueva presidencia. [/] Son todos grandes pescadores de posición personal» *Del Viso a Roca*, 22 de julio de 1880, ap. ARCE, *Roca*, tomo I, pp. 362-365. El 19 el gobernador de Buenos Aires, José María Moreno, escribe a Avellaneda pidiéndole un encuentro para conversar sobre «la cuestión Capital» *Moreno a Avellaneda*, 19 de julio de 1880, facsimilar en JULIO AVELLANEDA, *El baúl de Avellaneda. Correspondencia y documentos. 1861-1885. Compilados y comentados por...*, Buenos Aires, 1977, 802 pp; pp. 448-456.

<sup>73</sup> *Donovan a Roca*, 21 de julio de 1880, ap. RIVERO ASTENGO, *Juárez Celman...*, pp. 203-204.

<sup>74</sup> *Del Viso a Roca*, 22 de julio de 1880, ap. ARCE, *Roca*, tomo I, pp. 362-365.

<sup>75</sup> *Del Viso a Roca*, 23-24 de julio de 1880 ap. Arce, *Roca*, tomo I, pp. 365-368.

de que es preciso resolver la cuestión Capital en el Congreso y prepararse a entregar Buenos Aires». <sup>76</sup> Mientras los autonomistas porteños buscan una adecuada reorganización que les ponga a cubierto de la posible reanimación del partido mitrista, Pizarro realiza gestiones cerca del patricio. Ese mismo día 23 tiene con él tres entrevistas sucesivas, intercaladas con varios encuentros que celebra con el presidente Avellaneda —quien se traslada a Buenos Aires<sup>77</sup>— y otra con el gobernador Moreno.<sup>78</sup> Un día después, sábado 24, Rocha presenta en el Senado —y logra que se trate sobre tablas— un proyecto de minuta por el cual se solicita al P. E. adopte medidas oportunas para que la provincia de Buenos Aires esté debidamente representada en el Congreso cuando tenga lugar la discusión sobre capital definitiva de la república. Durante la sesión Pizarro hace públicas sus gestiones ante Mitre, Moreno y Avellaneda, e insiste, creyendo ver en la minuta de Rocha una posible dilación: «Yo comprendo [...] que en las actuales circunstancias los partidos militantes de la Provincia de Buenos Aires puedan agitarse para establecer su predominio en el gobierno de ella; pero no comprendo que puedan prescindir y mucho menos que crean poder obstaculizar y dificultar la realización de este propósito». <sup>79</sup> Hacia mediados de semana —el 27— la po-

<sup>76</sup> *Del Viso a Roca*, 23-24 de julio de 1880 ap. Arce, Roca, tomo I, pp. 365-368. Sigue el corresponsal cordobés: «han empezado por nombrar una Comisión que de nuevo nombre al Partido, pues con el de "Autonomista" mal podía hacer aquello (cambiando de bandera es otra cosa... estos hombres flexibles son capaces de cambiar de cualquier cosa)». Sin embargo la asamblea que celebra el 15 de septiembre de 1878 el partido autonomista, con asistencia de dirigentes del disuelto partido republicano, redacta un manifiesto que, en el contexto de una defensa del sistema federal de ideas muy próximas a las que se apegará el discurso rochista, anuncia «llegado el momento [...] de reorganizar el gran Partido Autonomista Nacional» (cf. FERNANDO E. BARBA, *Los autonomistas del 70. Auge y frustración de un movimiento provinciano con vocación nacional. Buenos Aires entre 1868 y 1878*, Buenos Aires, Pleamar, 1976, 158 pp; pp. 29-31).

<sup>77</sup> Avellaneda, sin embargo, envía al ministro Pellegrini a la reunión con los autonomistas «a que declare que el Gobierno está resuelto a dar cima a la cuestión Capital, con cualquiera de los partidos de Buenos Aires o con todos, y a que agregue, de su cosecha, que él (Pellegrini) se felicitaría de resolver la cuestión con su partido». Según del Viso, el presidente «acepta a unos u otros, o los confunde a todos, para su objeto y juega con ambos partidos». *Del Viso a Roca*, 23-24 de julio de 1880 ap. Arce, Roca, tomo I, p. 368.

<sup>78</sup> *Pizarro a Roca*, 23 de julio de 1880, ap. ARCE, Roca, tomo I, pp. 368-369.

<sup>79</sup> *Asambleas...*, t. VI, primera parte, pp. 107-114. Con el de esta sesión comienza Ravignani la casi total reintegración de los discursos de Rocha relativos a la federalización de Buenos Aires, que éste retuvo en su poder impidiendo su inclusión en el diario de sesiones respectivo. Ravignani obruvo las versiones raquigráficas, que el senador conservó en su archivo, de manos de su hijo, Carlos D. Rocha, circunstancia en ocasiones olvidada (p. e. BLASI, *Dardo Rocha...*, pp. 89 y 92 da por perdidos esos textos). El discurso de Rocha del 11 de septiembre fue publicado por *La Nación* del día 12, edición a la que remitía su autor siempre que le enrostraban intencionalidad en el extravío de sus papeles. De ese periódico lo toman, antes de su inclusión en *Asambleas...*, Outeda Milich y Molino (cf. *Recopilación de los debates de leyes orgánicas municipales y sus textos definitivos. Fuentes seleccionadas, coordinadas y complementadas en cumplimiento de la Resolución del H. Concejo de Julio 29 de 1938. Oficina de Información Municipal a cargo de F. N.*



sición de Avellaneda se ve nuevamente jaqueada: la comisión de negocios constitucionales se expide sobre uno de los proyectos del día 6, aconsejando solicitar al P. E. N. que gestione ante las autoridades provinciales la cesión de la ciudad de Buenos Aires «en la inteligencia de que se esperará el término de 30 días, pasados los cuales la H. Cámara considerará que esta cesión es negada». El propósito de la minuta es «fijar un término perentorio a los trabajos que, es notorio, hace el P. E. con el objeto de federalizar la ciudad de Buenos Aires», dado que «la cuestión Capital de la República se encuentra ya en su período de crisis». Si algunos, como Pizarro, dicen creer que una negativa porteña debe ser seguida de la federalización de Rosario, otros, como Civit, proponen un curso menos pacífico: a falta de la aquiescencia bonaerense, convocar una Convención Nacional que imponga la capital en Buenos Aires mediante una reforma constitucional. Civit, además, propone y consigue que los treinta días de plazo sean reducidos a sólo quince...<sup>80</sup> No acaban allí las limitaciones con que el Congreso jaquea al presidente. Acto seguido sanciona otro de los proyectos presentados el día 6, que fija la residencia de las autoridades nacionales en Belgrano mientras no se apruebe la ley de capital permanente. El propósito en este caso es evitar que Avellaneda regrese a Buenos Aires bajo condiciones no aprobadas por el bando triunfante en la guerra.<sup>81</sup> Concluyendo las agitaciones iniciadas siete días antes, el jueves 29, una vez más en casa de Madero, una larga lista de autonomistas porteños firma a título de simples ciudadanos un manifiesto que hace público su apoyo a la solución de las cuestiones pendientes de la organización nacional, entre ellas «la designación de la capital de la República».<sup>82</sup> El sábado 31 se cierra el círculo, cuando las gestiones de Avellaneda tocan el límite de sus posibilidades. Moreno, en reunión con el presidente y con Zorrilla, Pellegrini, Plaza, Achával, Serú y Rojas, insiste en no reconocer vacantes los puestos de los diputados declarados «rebeldes». Esa cuestión no es negociable para los vencedores. Tampoco para los

---

Outada Milich y Juan Pablo Molfini. Tomo VI. 1880-1884-1887 (*Federalización de la ciudad de Buenos Aires e incorporación de los partidos de Flores y Belgrano*), Buenos Aires, H. Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires, 1938, 511 + XVII pp; p. 9, n. 1)

<sup>80</sup> cf. *Asambleas...*, t. VI, primera parte, pp. 114-120. De inmediato Moreno se queja a Avellaneda «Cuando se habló de la cuestión capital, comprendiendo, sin duda, toda su gravedad y las condiciones en que debía ventilarse, el Dr. Pellegrini expresó claramente, que como condiciones primeras, debía levantarse la intervención y el estado de sitio, al mismo tiempo que conseguirse la reintegración del Congreso a su forma legal. [...] La minuta del Senado, excluye esas tres condiciones; sobre todo la última, sin la cual es perfectamente imposible que Buenos Aires se ocupe de la cuestión capital» (*Moreno a Avellaneda*, 28 de julio de 1880, facsímil en AVELLANEDA, *El baúl...*, pp. 289-295; la cita en pp. 291-292).

<sup>81</sup> *Asambleas...*, t. VI, primera parte, pp. 120-125. La reactivación del proyecto del 6 era ya comunicada por del Viso a Roca el 23, como prevención ante las gestiones que encara Avellaneda (*Del Viso a Roca*, 23-24 de julio de 1880 ap. Arce, Roca, tomo I, p. 368). Están ausentes en esta sesión los senadores por Buenos Aires.

<sup>82</sup> Reproducido en GALÍNDEZ, *Historia política...*, pp. 345-347.



mitristas, pues su derrota en los eventuales comicios para renovar esa representación es segura en toda la campaña.<sup>83</sup> Avellaneda procura aún, apelando a Roca, que la federalización se realice «con todos los partidos» e intenta, sin éxito, que Moreno telegrafee al respecto al presidente electo.<sup>84</sup> Entretanto las reuniones de los autonomistas se prolongan en conciliábulos con hombres del interior; se discute el nombre del partido que servirá de sustento a la presidencia de Roca. Este llega por fin a Belgrano el 7 de agosto y asume el control de la situación. El lunes 9 conversa con el presidente y ministros, acordando un encuentro al día siguiente con Moreno. Más allá del significado que éste pudo atribuir a la reunión que se celebra el 10<sup>to</sup>, lo cierto es que el miércoles el Congreso toma decisiones que no es fácil creer sean ajenas al recién llegado. Rocha presenta un proyecto de ley ordenando al interventor de Buenos Aires que disuelva la Legislatura.<sup>85</sup> Aprobado sobre tablas, pasa a diputados donde sigue idéntico trámite. Se inicia así la secuencia de hechos que conduce a la «solución» del problema provincial con la elección de Rocha.<sup>86</sup> A fines de mes puede

---

<sup>83</sup> Durante la sesión del Senado del día 18 de septiembre también Pellegrini relató las negociaciones con los líderes mitristas: «Fui encargado de tratar hace algún tiempo de la cesión de la ciudad de Buenos Aires para capital con el Gobernador de la Provincia [Moreno] y el partido dominante de su Legislatura. Con este motivo, los principales hombres públicos, los jefes de ese partido se reunieron y discutieron la cuestión —y todos ellos declararon que respecto a la cesión del municipio de Buenos Aires, no había divergencia. [I] Desgraciadamente en esta ocasión, como en otra, ese partido no supo colocarse a la altura de las circunstancias ni supo comprender la magnitud de la idea que discutimos, y trajo a esta cuestión otras accidentales que se llamaron conexas; y desgraciadamente ese partido y hombres públicos sacrificaron sus antecedentes como partido y sacrificaron la gloria de realizar esta idea, porque no podía conseguir el pequeño precio que por su realización querían [reincorporar a los diputados cuyos puestos se declararon vacantes en el Congreso y mantener el control de la provincia de Buenos Aires]. [...] En ese momento el partido que combatió la federalización de Buenos Aires hace diez y ocho años [...] se presentó ofreciendo a la Nación todo el concurso de su opinión para realizarla.» (*Asambleas...*, t. VI, primera parte, pp. 262-263).

<sup>84</sup> cf. *Moreno a Avellaneda*, 4 de agosto [de 1880], facsímil en AVELLANEDA, *El baúl...*, pp. 174-177.

<sup>85</sup> cf. *Moreno a Avellaneda*, 11 de agosto de 1880, ap. SANUCCI, *La renovación presidencial...*, pp. 211-212. Por una parte Moreno se manifiesta satisfecho con la actitud de Roca, a quien entrega las bases de un acuerdo para la federalización de la ciudad con enmiendas del propio Avellaneda; y, por otra, insiste en rechazar el camino que días después se adopta: «¿Qué elección libre podría hacerse en la situación actual de la Provincia, durante el presente mes? Ni qué legalidad reconocida tendría un Congreso, en el que el menor número, expulsa al mayor, sin quorum legal, y sin forma ninguna constitucional?».

<sup>86</sup> Preparando esa medida, el 10 legisladores provinciales rochistas, que han sufrido ultrajes en la Legislatura por su disidencia política, presentan sus agravios al Senado.

<sup>87</sup> El 12 renuncia Avellaneda; el 13 se le rechaza (su aceptación hubiese llevado a la presidencia al mitrista Acosta). El 16 Avellaneda vota la ley de disolución de la Legislatura bonaerense; el 19 el Congreso rechaza el veto. El 20 el ministro del Interior, Zorrilla, la comunica al gobernador Moreno. El 21, vista la pasividad del gobernador al respecto, el ejército nacional ocupa y cierra el edificio de la Legislatura. El 28 Zorrilla ordena a Bustillo que convoque a elecciones de

escribir un partidario: «Roca es, se puede decir, presidente de la República. Rocha será gobernador de Buenos Aires».<sup>88</sup> Más adelante el presidente dirá que sólo su decisión salvó entonces a Rocha:

«Si no hubiera sido yo que me paré de frente y di a entender que desharía todo lo que se hiciese en contra de Rocha inmediatamente que me recibiese del gobierno, Rocha no hubiera sido mi gobernador. Ya le tenían preparada la cama perfectamente. No creía justo que lo sacrificaran de ese modo y yo le debía consecuencia».<sup>89</sup>

Hay que ubicar estas gestiones en esos días —7 al 11 de agosto— posteriores a su llegada a Belgrano. De hecho, con ocasión de la renuncia de Avellaneda, Roca toma el mando efectivo, comenzando por el poder militar que le responde directamente, con prescindencia tanto del presidente como del ministro de Guerra, Pellegrini.<sup>90</sup>

legisladores provinciales; el 31 éste fija el 26 de septiembre como fecha de los comicios. Sólo entonces, el 1º, renuncia Moreno y Bustillo asume la gobernación terminando esa situación bicéfala de Buenos Aires. Para entonces la ley de federalización tiene ya estado parlamentario. Bustillo convocará a elecciones de diputados nacionales por el distrito Buenos Aires para el 19 de septiembre. La nueva Legislatura se instaló el 9 de octubre y el 11 el vicepresidente del Senado, Juan José Romero, se recibió del mando de la provincia, cesando la intervención.

<sup>88</sup> Cambacères a E. Madero, (tel.) 29 de agosto de 1880 ap. GALÍNDEZ, *Historia política...*, p. 379.

<sup>89</sup> RIVERO ASTENGO, *Juárez Celman...*, p. 255. Según Ramos Mexía, Eulogio Enciso fue el autor del «admirable trabajo de organización partidista» que comprometió «uno por uno a todos los caudillos locales» en favor de Rocha. Atribuye a Pellegrini —cuya «candidatura estaba en todos los espíritus» y contaba «con el decidido apoyo de del Valle»— una espontánea renuncia a esa aspiración. De acuerdo con esta versión al desistir Pellegrini, Del Valle quiso aspirar al mando, pero viendo «que la candidatura de Rocha estaba hecha», en agradecimiento por el apoyo recibido tres años antes, se abstuvo, y apoyó la elección de Rocha y su acción gubernativa. (cf. EZEQUIEL RAMOS MEXÍA, *Mis memorias. 1853-1935*, Buenos Aires, 1936, 525 pp; pp. 58-59). Ramos Mexía, republicano del sector que más tarde se enfrentó con Rocha, y devoto de Del Valle y Pellegrini, no concede ningún crédito al primero en la federalización de Buenos Aires. Esa obra se debe «al radiante triunvirato de Avellaneda, Pellegrini, del Valle»... (p. 65).

<sup>90</sup> «La política del general Roca se ha hecho sentir. A estas horas, 7 de la noche, todo está en calma. Ayer todos los jefes de los batallones que están en la capital (el 1º, el 5º, el 10º y el 11º) todos ellos a las órdenes de Roca; los de la Chacarita a las órdenes del coronel Manuel Campos y los Guardias Nacionales en San Isidro, a las del coronel Racedo, tenían la consigna de no obedecer más órdenes que las del general Roca, para el caso que el presidente y el ministro de la Guerra quisieran jugarles una mala partida». (Ismael Galíndez a Juárez Celman, 13 de agosto de 1880, ap. RIVERO ASTENGO, *Juárez Celman...*, p. 206). Pellegrini era el beneficiario de la «cama» que deshace Roca.



### 3. En la sanción de las leyes-contrato de federalización

La disolución de la Legislatura porteña significa, a un mismo tiempo, la decisión de resolver la «cuestión capital» —y resolverla fijando la capital definitiva en Buenos Aires, sin nuevas leyes de convivencia u otras equivalentes— y la consolidación de la alianza entre Roca y Rocha, ungido por aquél como referente privilegiado entre los aliados autonomistas de Buenos Aires.<sup>91</sup> En contrapartida, el mitrismo queda transitoriamente marginado de las decisiones que se toman. Pero, determinada la federalización de Buenos Aires, quedan por acordar sus términos. Desde siempre el problema capital está asociado con otras cuestiones tales como la aduana, el puerto y el Banco. Resuelta definitivamente la primera de ellas después de Pavón, la segunda ha dado lugar a tensiones en el pasado<sup>92</sup>, al igual que el más complejo asunto del Banco. Estas materias se han discutido en las tratativas impulsadas por Avellaneda y sus ministros.<sup>93</sup> El «sector duro» del roquismo, en el que por sus posiciones extremas termina sólo Pizarro, propone una federalización impuesta, que descansa en los hechos de armas. A esta solución está refiriéndose el senador en un largo discurso, el 24 de agosto, cuando tiene entrada el proyecto de capital definitiva remitido por el poder ejecutivo. Opuesto a cuanto amenguase la determinación de esa capi-

<sup>91</sup> Entre los dirigentes autonomistas, Pellegrini había actuado cerca de Avellaneda en las recientes negociaciones; Del Valle, apoyó a Sarmiento como candidato de transacción. En círculos roquistas se le atribuyó luego el propósito de llegar a la presidencia, en su carácter de presidente del Senado, por falta de proclamación de electo y por decisión de la Corte Suprema (que con esa intención permanecería en Buenos Aires), a causa de no sesionar el Congreso por inconstitución de la cámara de Diputados. Otros dirigentes del autonomismo, como Alvear o Cambaceres, cercanos a Roca, no contaban con posiciones de fuerza suficiente. Ambos obtendrán la venia del nuevo presidente para ser elegidos senadores por el nuevo distrito capital.

<sup>92</sup> cf. *infra* pp. 499ss.

<sup>93</sup> El 23 de julio por la noche «el ministro Pellegrini llamó a una reunión a varios diputados provincianos para decirnos que el Presidente estaba resuelto a resolver la cuestión de la capital permanente de la República y que quería saber si la Cámara le autorizaría para hacer a las situaciones de Buenos Aires todas las concesiones que el Gabinete estimase convenientes, en vista del gran sacrificio que ese partido hacía cediendo la capital de la Provincia para capital de la República. Le contestamos que no conociendo las exigencias, no podíamos contraer tales compromisos. Entre las concesiones que el Presidente quería hacer se enumeraron el Banco de la Provincia, el Ferrocarril del Oeste, el pago, por parte de la nación, de diez millones de pesos fuertes a que asciende, según el ministro, la deuda de la provincia; y la reconsideración de la Cámara sobre las cuarenta vacantes. Esto último fue rechazado rotundamente». (Ismael Galíndez a Juárez Celman, 26 de julio de 1880, ap. RIVERO ASTENGO, *Juárez Celman...*, pp. 205-206). Como se advierte entre las condiciones que negocian mitristas y rochistas sólo difiere la cuestión de los diputados. En una carta de abril de 1881 referida a la cuestión del Banco de la Provincia Rocha anotó años después: «Desde julio del año anterior [1880] me había preocupado por salvar al Banco y pedí a Roca su ayuda, no la necesité. Diez años después, Paz y Pellegrini lo hundieron, éste último con alevosía, sacándole el encaje metálico» (AGN-DR 30; incluyó esta nota BLASI, *Dardo Rocha...*, p. 113).



tal por la sola voluntad del Congreso, Pizarro juzga la idea de convocar una Constituyente con ese propósito como «un acto de debilidad para alejar la responsabilidad que pudiera imponer al Congreso la resolución directa de la Cuestión».<sup>94</sup> Para defender su posición recurre a una inédita interpretación del art. 3º de la Constitución Nacional, cuya conclusión descarta la necesidad de la «cesión previa» allí establecida.<sup>95</sup> También se opone, unos días más tarde, al proyecto de ley sobre residencia de las autoridades nacionales en la ciudad de Buenos Aires, mientras no se fije la capital definitiva.<sup>96</sup> Temió Pizarro que se cierre el año legislativo sin definiciones, y juzga que, alejada la guerra, otra vez el Congreso «es un instrumento que sigue las influencias de los partidos locales de Buenos Aires».<sup>97</sup> En rigor es el propio presidente «electo» quien abraza como opción estratégica asegurar la capitalización de Buenos Aires dejando para después las cuestiones conexas. Muy gráficamente lo comunica del Viso a Juárez Celman:

«Roca piensa que todo debe cederse y no deja de tener razón, porque al fin vamos poco a poco desplumando a este dorado pavo real en favor de la nacionalidad».<sup>98</sup>

La definición permite fijar el carácter que Roca da a la ley de federalización que acepta: se trata de un paso primero y fundamental de una labor que entonces comienza. Sin duda, sabe que «se pueden ganar elecciones sin Buenos Aires pero no gobernar sin ella». Ser aceptado en esa ciudad es un objetivo arduo de su primera presidencia, que confía, sin embargo, alcanzar: el poder del vencedor no necesariamente oprime; también seduce. La obra, entonces, pide tiempo, y es mejor avanzar por grados sucesivos, evitando en lo posible las disputas de principios que contribuyen a endurecer y radicalizar posiciones.

<sup>94</sup> cf. esta intervención de Pizarro en *Asambleas...*, t. VI, primera parte, pp. 188-209; la cita en p. 190.

<sup>95</sup> El art. 3º de la Constitución Nacional de 1860 establece: «Las autoridades que ejerzan el Gobierno Federal residirán en la ciudad que se declare Capital de la República por una ley del Congreso, previa cesión hecha por una o más Legislaturas Provinciales del territorio que haya de federalizarse». Durante el debate de la ley de federalización Pizarro presentó un proyecto por el cual el Congreso fijaba imperativamente en Buenos Aires «la capital permanente de la república, en conformidad a lo dispuesto por el art. 3º de la Constitución Nacional» (cf. *Asambleas...*, t. VI, primera parte, p. 225).

<sup>96</sup> El proyecto recibirá sanción el 20 de septiembre; reemplaza a la ley del 28 de julio que fija en Belgrano la residencia temporal hasta la sanción de la capital definitiva. Para entonces, aunque los papeles públicos se fechan en Belgrano, hace tiempo que, en violación de lo dispuesto, los actos de gobierno tienen lugar en Buenos Aires.

<sup>97</sup> *Asambleas...*, t. VI, primera parte, p. 206.

<sup>98</sup> Del Viso a Juárez Celman, 9 de septiembre de 1880 ap. SUSANA IRENE RATO DE SAMBUCCETTI, «Avellaneda, Roca y la capitalización de Buenos Aires», en *Boletín del Instituto Histórico de la ciudad de Buenos Aires*, a. II, núm. 3, Buenos Aires, 1980, pp. 7-55; p. 44.

En el debate que tiene lugar en el Senado las opciones de Roca permiten que Rocha vuelva a ocupar el centro de la escena, mientras toca ahora a Pizarro caer derrotado. Las fricciones entre ambos, como se verá, continúan en un lugar central de la escena política durante muchos meses más cuando el cordobés desempeña la cartera de Justicia, Culto e Instrucción Pública y aquél el gobierno de Buenos Aires. Como miembro informante de la comisión especial de la cámara que estudia la ley de federalización —que integran también Juan Martín Leguizamón, Rafael Igarzábal, Antonio del Viso y Benjamín Paz—, Rocha funda la necesidad de resolver sin más demora la cuestión capital a la luz de la amenaza que pesa sobre la unidad e integridad territorial de la república, dados los procesos de consolidación y expansión de Chile y del Brasil.<sup>90</sup> Justifica la elección de Buenos Aires «por nuestra historia», que resume procurando demostrar que la anterior oposición del autonomismo a esa solución nació del temor a que ella trajese con Mitre una tiranía análoga a la de Rosas. En cuanto a las formas concretas de la cesión, subraya:

«Tratándose de este punto [las formas concretas del traspaso], la comisión hubiese deseado entrar en prolijos detalles; pero comprendió que en una cuestión de esta naturaleza los detalles podrían complicarla y traer grandes inconvenientes para la resolución de la cuestión principal, y fue por eso que se decidió a consignar simplemente los 5 ó 6 artículos que contiene el proyecto, en los cuales se resuelven únicamente los puntos más importantes, dejando para después, resolver tranquilamente, con el tiempo, las dificultades que pudieran sobrevenir en el ejercicio de esta atribución.»

La decisión de postergar para más adelante los «prolijos detalles» —que en el círculo de Roca esconde el propósito callado de ir «desplumando poco a poco» a la provincia— dará origen a tensiones y conflictos durante un lustro. Acaso previéndolos, enseguida Rocha subraya el carácter de ley-contrato del proyecto que se discute —«si esta ley fuese aceptada por la legislatura de Buenos Aires»— y sugiere la necesidad de encontrar nuevos consensos en los períodos de gobierno que pronto se iniciarán tanto en la Nación como en la provincia.

---

<sup>90</sup> Argumento retomado con mayor franqueza en la cámara de diputados por Olmedo: «Tal vez en otro tiempo, cuando el Paraguay era una potencia militar de alta importancia, cuando el Estado Oriental era una nación feliz y floreciente, podíamos haber ensayado capitales [...] Habiendo desaparecido la importancia política de esos dos países, nuestros aliados naturales, nos encontramos solos [...] De un lado Chile, estrechado por las salobres ondas del Pacífico, del otro el Brasil, sofocado por su zona tórrida, ambos con tendencias anexionistas, ambos con necesidad de extenderse». Asimismo se oyó en la Legislatura provincial, en boca del diputado presbítero Patricio Dillon: «Tenemos un Imperio poderoso, Brasil, de un lado, y una República ambiciosa y guerrera, Chile, al otro lado, y es menester hacernos fuertes para cualquier eventualidad» (*Asambleas...*, t. VI, primera parte, p. 287 y 612).